

ÇALIŞMAYA İLİŞKİN TEMEL HAKLAR VE İLKELER BİLDİRGESİ

Recep Kapar¹

Özet

Uluslararası Çalışma Konferansı çalışmaya ilişkin temel ilke ve haklara dair bir bildirge kabul etmiştir. Bildirge (a) örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının etkin biçimde tanınması; (b) zorla ya da zorunlu çalışmanın tüm biçimlerinin ortadan kaldırılması; (c) çocuk çalışmasına etkin biçimde son verilmesi; (d) meslekte ve istihdamda ayrımcılığın ortadan kaldırılması temel ilkeleri ile ilgilidir. Bildirgenin amacı başarısızlığın cezalandırılması değil, temel haklara gösterilen saygının desteklenmesidir. Bildirge küreselleşmenin ayrılmaz bir parçası olan sosyal kuralları tanımlama yönünde atılan bir adımdır.

Abstract

The International Labour Conference adopted a Declaration on fundamental principles and rights at work. The Declaration are those concerning the fundamental rights of (a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining; (b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour; (c) the effective abolition of child labour; (d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation. The purpose of the Declaration is to promote respect for fundamental rights, not to punish failure. The Declaration is a step forward in defining the social rules must be an integral component of globalization.

1. Giriş

18 Haziran 1998 tarihinde 86. Uluslararası Çalışma Konferansında (UÇK) "Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi" ile birlikte bildirgenin "izlenmesine" ilişkin kurallar kabul edilmiştir. Bu UÇK tarafından kabul edilmiş olan üçüncü bildirgedir. İlk bildirge, 1944 yılında ilan edilen ve 1946 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (UÇÖ) Anayasasına eklenen Filadelfiya Bildirgesidir. Filadelfiya Bildirgesi Örgütü'nün temel amaç ve

¹ Dr., Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü (recepkapar@hotmail.com)

değerlerini belirler. UÇÖ' nün II. Dünya Savaşı sonrası ekonomik, sosyal ve siyasal koşullara uyum gösterme ve katkı sağlama yönündeki arayışlarının bir sonucudur. İkinci bildirge ise, Güney Afrika Cumhuriyeti'nin resmi olarak uyguladığı ırk ayrımcılığı politikasına karşı, 1964 yılında kabul edilen Apartheid Bildirgesidir. Belirtilen bildirge bu ülkedeki ırk ayrımcılığı politikalarına son verilmesi üzerine yürürlükten kaldırılmıştır (Kellerson, 1998: 223).

Üçüncü ve son bildirge olan "Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi" ni doğuran süreç 1990'lı yıllarda UÇÖ' nün yaşadığı güçlüklerin aşılması ve sorunların çözümü için yapılan girişimler ile başlamıştır. Küreselleşmeye ve sosyalist ülkelerin geçirdiği değişime bağlı olarak, UÇÖ güçlükler ve sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Özellikle örgüt içinde, UÇÖ' nün yeni koşullar altında işlevi sorgulanmaya başlanmıştır. Küreselleşme sürecinde, UÇÖ' nün ve bağlı olarak uluslararası çalışma sözleşmelerinin nasıl bir işlev üstleneceği en çok yanıtı aranan sorulardan birisidir. Uluslararası ticaretin düzenlenmesine yönelik girişim ve tartışmaların merkezinde uluslararası çalışma sözleşmeleri bulunmaktadır. Bu süreç, temel haklar ve ilkeler bildirgesini doğurmuştur. Diğer yandan, Bildirgeyi doğuran sürecin başlamasında, 1990'lı yıllarda UÇÖ' nün halkla ilişkiler konusunda önemli sorunlarla karşı karşıya kaldığının kabul edilmesi de etkili olmuştur (Belace, 2001: 270).

2. Bildirgenin Hazırlanması

Bildirge ile sonuçlanan süreç, 1994 yılında toplanan 81. Dönem UÇK' da başlamıştır. Konferansa Genel Direktör "Değerlerin Savunulması, Değişimin Desteklenmesi-Küresel Ekonomide Sosyal Adalet" adını taşıyan bir rapor sunmuştur. Çalışmaya ilişkin temel haklar bağlamında UÇÖ' nün gelecekteki eylemleri konusu ilk kez bu raporla ortaya atılmıştır (ILO, 1998a: 3).

Raporda temel sosyal hakların uygulanması ve izlenmesi hakkında yeni yöntemlerin araştırılması gerekliliği ifade edilmiştir. UÇÖ kuruluşundan bu yana geçen sürede çalışmaya ilişkin temel insan haklarının oluşumunda önemli bir işlev yerine getirdiği tespit edilmiştir. Temel hakları ve ilkeleri içeren sözleşmelerin en çok onaylanan sözleşmeler arasında yer aldığı belirlenmiştir. Yeni ekonomik ve siyasal süreçte insanların temel haklarının gerçekleştirilmesi için UÇÖ' nün yetkilerinin güçlendirmesi gerekliliği ve arayışı dile getirilmiştir.

Ancak, UÇÖ' nün örgütsel niteliği zorlayıcı ve yaptırıma dayanmaz. Aksine, Örgütün gönüllü, diyaloga ve ikna etmeye dayalı, destekleyici bir izleme mekanizması vardır. Bu bağlamda, temel hakları sistematik bir biçimde ihlal eden üye devletlere karşı izlenebilecek yöntemler tartışma konusu olmuştur. Bu tür devletlere yaptırım uygulanması, ilk bakışta oldukça çekici geldiği üzerinde durulmuştur. Ancak, yaptırım uygulamanın UÇÖ' nün ilk kurulduğu günden bu yana kabul görmediği, çünkü, yaptırımların uygulamasının güç olduğu ve UÇÖ üye olma, sözleşme onaylama gibi konularda devletlerin cesaretini kırıcı sonuçlar doğuracağı bilinmektedir. Bu çerçevede, Genel Direktör raporunda, zorlayıcı olmaktan çok ikna etmeye dayalı, kurumsal bir anlayışla temel sosyal hakların desteklenmesini sağlayacak yolların aranmasını önermiştir. Bu raporun ardından, temel hak ve ilkelerin UÇÖ Yönetim Kurulunun gündeminde sürekli olarak yer aldığı görülmektedir (ILO, 1998a: 3-10).

Kopenhag'da 1995 yılında toplanan Dünya Sosyal Kalkınma Zirvesi çalışmaya ilişkin temel haklar konusunda UÇÖ dışında atılmış önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Zirve sonunda devlet ve hükümet başkanları tarafından kabul edilen bildiriye, işçilerin temel hak ve çıkarlarının korunması ve nitelikli işlerin sağlanması amacına ulaşmanın, ilgili UÇÖ Sözleşmelerine hükümetlerin uymasının artmasıyla olanaklı olduğu belirtilmiştir. Bu

sözleşmelerin konuları "zorla ve çocuk çalışmasının yasaklanması, örgütlenme özgürlüğü, örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı ve ayrımcılığın önlenmesi" olarak sayılmıştır. Zirvede hazırlanan eylem planına göre "temel işçi haklarına gösterilen saygının desteklenmesi ve hakların korunması amacıyla, UÇÖ sözleşmelerini onaylayan devletlerin bu sözleşmelere tam olarak uymaları, onaylamış devletlerin ise, bu sözleşmelerde düzenlenmiş ilkeleri göz önünde bulundurmaları yoluyla ulaşılabileceği vurgulanmıştır (Kellerson, 1998: 224).

Dünya Sosyal Kalkınma Zirvesinin ve UÇÖ' nün 75. kuruluş yıldönümünün hemen arkasından, Genel Direktör 25 Mayıs 1995 tarihinde temel haklarla ilgili sözleşmelerin tümünü veya bir kısmını onaylamayan ülkelere çağrıda bulunmuştur. Çağrı, bu sözleşmelerin onaylanmasını isteyen bir kampanya niteliği taşımakla birlikte, sözleşmeler onaylanmayacaksa, ne zaman onaylanabileceğinin, sözleşmenin onayına ilişkin bir programın olup olmadığının, onaylamaya engel oluşturan etmenlerin neler olduğunun Örgüte iletilmesini içermektedir. Bu çağrının sonucunda ortaya çıkan gelişmeler, UÇÖ bakımından cesaret verici olarak nitelenmiştir. Çağrıdan önce 1995 yılında, temel haklarla ilgili sözleşmelerin tümünü yalnızca 21 devlet onaylamışken, 1997 yılında bu sayı 34' e yükselmiştir. Ancak, ulaşılan noktanın örgütün amaçları bakımından yeterli olmadığı açıktır (ILO, 1998a: 4-5).

Zirveden bir yıl sonra, Singapur'da Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Bakanlar Konferansı toplantısında, temel hakların geliştirilmesi için UÇÖ dışından bir başka katkı yapılmıştır. Bu toplantı sonunda açıklanan bildiriye, devletler uluslararası çekirdek (temel) çalışma standartlarına uyma sözü vermişlerdir. Aynı zamanda, UÇÖ' nün bu standartları oluşturan ve yetkili organ olduğu ve bu örgütün çabalarının desteklenmesi gerekliliği de bildiriye yer bulmuştur. Bildirinin devamında, çekirdek çalışma standartları ile uluslararası ticaret arasında kurulmak istenen ilişki değerlendirilmiştir. Buna

göre, ekonomik büyüme ve gelişme artan ticaret tarafından beslenir. Ticaretin daha fazla serbestleşmesi, çekirdek çalışma standartlarının gelişmesine katkı oluşturur. Bu standartların korumacı amaçlarla kullanılması kabul edilemez, ülkelerin, özellikle düşük ücretli gelişmekte olan ülkelerin karşılaştırmalı üstünlükleri bu standartlar bağlamında sorgulanamaz (Kellerson, 1998: 224).

1995 Haziran ayında toplanan Yönetim Kurulu sözleşmelerin izlenmesi sisteminin güçlendirilmesini isteyen bir karar aldı. Çocuk çalışmasının, zorla çalıştırmanın önlenmesi ile ayrımcılığın ortadan kaldırılması temel ilkelerine uymayan ülkelerle ilgili yeni bir izleme sürecinin geliştirilmesi arayışına girilmiştir. 1995 Aralık ayında toplanan Yönetim Kurulu UÇÖ Anayasasının 19 (e) maddesi gereğince temel hakları düzenleyen fakat, onaylanmamış sözleşmelere ilişkin üyelerin bilgi verme usulünü 4 yılda bir rapor verme biçiminde düzenledi. (ILO, 1998a: 4)

İlk tartışmalar, Örgütlenme Özgürlüğü Komitesine benzer bir ya da iki komitenin oluşturulması önerisi temelinde gelişti. Bu bağlamda (1) Örgütlenme Özgürlüğü Komitesinin yetkilerinin genişletilerek, yeni bir isim altında temel haklar ve ilkelerle ilgili şikayetleri izlemesi, (2) Zorla çalıştırma ve ayrımcılıkla ilgili konularda yeni bir komitenin oluşturulması, (3) zorla çalıştırma ve ayrımcılık konusunda iki ayrı uzman komitenin oluşturulması biçiminde üç seçenek öne çıktı (ILO, 1998a: 4-7).

Ancak, birinci seçenek, Örgütlenme Özgürlüğü Komitesinin düzenli ve oturmuş bir yapısının bulunması ve yapılacak değişiklikler nedeniyle, bu yapının bozulacağı kaygısı belirdi ve bu seçenek Uluslararası Çalışma Bürosu (UÇB) tarafından önerilmedi. UÇB ve Yönetim Kurulu bu komitenin geçmişinden ve etkinliklerinden dersler çıkarılmasını önerdi. Yönetim Kurulunda Örgütlenme Özgürlüğü Komitesine benzer bir komitenin oluşturulmasına ilişkin bir uzlaşma ortaya çıkmamıştır. Uzlaşmaya varılamadığı

için, Yönetim Kurulu bu konuda çalışmaların ve araştırmaların sürmesi için, Uluslararası Çalışma Standartları ve Hukuki Konular Komitesini görevlendirdi. Komite izleme mekanizmasının güçlendirilmesi ve temel ilkelerin ve hakların desteklenmesine ilişkin yaşama geçirilecek çabaların, UÇÖ güvenirliliğini arttıracaklarını kabul etmiştir. Bu amaçla, Komitede öncelikli olarak işveren temsilcileri tarafından önerilen ve bazı hükümet temsilcileri tarafından desteklenen, işçi temsilcilerinin ilk başta karşı çıktıkları, fakat sonrasında destekledikleri bir öneri kabul edildi. Buna göre, Anayasaya eklenmeyecek, temel ilkelerle ilişkisi açık olan ve Konferans tarafından kabul edilecek bir bildirgenin hazırlanması önerildi.

Komitenin verdiği bu karar 1997 yılında toplanan 85. UÇK' da tartışılmıştır. Konferansta öneriye ilişkin yoğun tartışmaların yaşanması yanında, bazı yanlış anlamalarında olduğu görülmüştür. Ancak, Genel Direktörün yeni bildirgenin "ülkelere yeni yükümlülükler " getirmeyeceğine yönelik açıklaması Bildirgeye ilişkin ortaya çıkan karşı çıkışları ve yanlış anlamaları azalmıştır. Delegeler arasında 1998 yılında toplanacak UÇK' da böylesi bir bildirgenin kabul edilmesi yönündeki eğilim güçlendi (ILO, 1998a: 8).

3. Bildirgenin Konusu

Bildirge giriş, maddeler ve ek kısmından oluşmaktadır. Bildirgenin girişinde, UÇÖ Anayasasında ve Filadelfiya Bildirgesinde yer alan değerler tekrar vurgulanmıştır. Bildirge, UÇÖ' nün kurulmasında evrensel ve kalıcı barışın sağlanması için sosyal adaletin gerekli olduğu inancının önemli bir rol oynadığı ifadesi ile başlamaktadır (Bildirgenin tam metni için; ILO, 1998b: 1-5).

Ekonomik büyümenin, eşitliği, toplumsal ilerlemeyi ve yoksulluğu önlemeyi sağlamada zorunlu bir unsur olduğu, ancak, ekonomik büyümenin tek

başına bu amaca ulaşmada yeterli olmadığı vurgulanmıştır. Ekonomik büyüme yanında adaleti, sosyal politikayı ve demokratik kurumları geliştirmek gerekliliği belirtilmiştir. Ekonomik ve sosyal gelişme sağlamaya yönelik küresel bir strateji çerçevesinde, geniş bir tabana yayılmış sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için, ekonomik ve sosyal politikaların karşılıklı olarak birbirlerini güçlendirmesi gerçeği dile getirilmiştir. Bu bağlamda, UÇÖ' nün uzmanlık alanındaki bütün konularda, daha fazla çaba göstermesi gerektiği belirlenmiştir. Aynı zamanda, Örgüt özel gereksinimi olan kesimlerin sorunlarına özel önem vermeli, çözümüne yönelik girişimleri harekete geçirmeli, desteklemeli ve iş olanakları yaratan politikalar geliştirmelidir.

Bildirgeye göre, insanların yaratılmasına katkıda buldukları zenginlikten hak ettikleri payı, fırsat eşitliği temelinde, özgürce isteyebilmeleri ve insan olarak taşıdıkları potansiyeli tam olarak gerçekleştirebilmeleri için, çalışma yaşamında temel hak ve ilkelerin güvence altına alınması özel bir önem taşımaktadır. Karşılıklı ekonomik bağımlılığın arttığı bir süreçte, UÇÖ Anayasasında yer alan temel ilke ve hakların değişmez niteliğini yeniden vurgulamak ve bunların uygulanmasını evrensel olarak desteklemek önem kazanmıştır.

a. Üyelerin Yükümlülükleri

Bildirgenin maddeler kısmında, Üye devletlerin UÇÖ'ne serbestçe üye olmakla, Örgütün Anayasasında ve Filadelfiya Bildirgesinde belirtilen temel hakları ve ilkeleri kabul ettikleri hatırlatılmıştır. Aynı zamanda, bu haklar ve ilkelerin Örgüt içinde ve dışında temel kabul edilen sözleşmelerde belirli hak ve yükümlülükler biçiminde ifade edildiği ve geliştirildiği hatırlatılmıştır (md.1).

Sözleşmeleri onaylamamış olsalar bile devletlerin UÇÖ üyesi olmakla, temel haklara ilişkin ilkelere iyi niyetle ve Örgütün Anayasası gereği saygı göstermek, geliştirmek ve gerçekleştirmekle yükümlü oldukları açıklanmıştır.

Temel haklara ilişkin ilkeler; (a) Sendikalaşma özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının etkin bir biçimde tanınması, (b) Zorla ya da zorunlu çalıştırmanın tüm biçimlerinin ortadan kaldırılması, (c) Çocuk işçiliğine etkin bir son verilmesi, (d) İstihdamda ve meslekte ayrımcılığın ortadan kalkması olarak sıralanmıştır (m.2).

b. UÇÖ' nün Yükümlülükleri

Temel ilkeleri geliştirmek ve gerçekleştirmek amacına üye devletler ulaşmaya çalışırken, UÇÖ' de üzerine düşen sorumlulukları yerine getirecektir. Üye devletlerin gereksinimlerine karşılık, dış kaynakların ve desteklerin oluşturulması ve Örgüt Anayasasının 12. maddesi gereğince, diğer uluslararası örgütlerin teşvik edilmesi de olmak üzere, UÇÖ tüm anayasal, işlemsel ve bütçe kaynaklarını kullanarak, bir dizi yükümlülüğü yerine getirmeyi kabul etmektedir. Bu yükümlülükler; (a) Temel sözleşmelerin onaylanmasını ve uygulanmasını desteklemek için teknik işbirliği ve danışmanlık hizmetleri sunmak, (b) Temel hakları ve ilkeleri içeren sözleşmelerin tümünü ya da bir kısmını onaylamayan devletlere, bu hak ve ilkelere saygı gösterme ve gerçekleştirme çabalarına yardım etmek, (c) Üyelerin ekonomik ve sosyal gelişme için ortam yaratma çabalarına yardımcı olmak olarak belirtilmiştir (m.3).

c. Bildirge ve Uluslararası Ticaret

Bildirge uluslararası ticarete ilişkin bir hükümde içermektedir. Bu düzenlemeye göre, çalışma standartları ticari korumacılık amacıyla kullanılamaz. Aynı zamanda, bildirgede ve bildirgenin ekini oluşturan izleme mekanizmasında yer alan hiç bir hüküm, ticari korumacılık amacıyla kullanılamayacağı veya kullanılmasının istenilemeyeceği vurgulanmıştır. Benzer biçimde, bildirge ve izleme sürecinde, hiç bir ülkenin karşılaştırmalı üstünlüğünün sorgulanamayacağı da hükme bağlanmıştır (m.5).

4. Bildirgenin İzlenmesi

Bildirgenin tam olarak yaşama geçirilmesi, anlamlı, etkin ve destekleyici bir izleme mekanizmasının uygulanmaya konulması öngörülmüştür. Bu amaçla, Bildirge metnine ek bir belge kabul edilmiştir. İzlemeyi düzenleyen bu ek belge, Bildirgenin ayrılmaz bir parçasıdır (m.4).

Bildirge, destekleyici bir izleme mekanizması getirmektedir. İzleme kurallarını ve biçimini düzenleyen belge temel ilke ve hakların yaşama geçirilmesi için, üye devletler tarafından gerçekleştirilen girişimleri desteklemeye yöneliktir (ILO, 2002: 44). Bu anlamda, bildirgenin izlenmesi süreci zorlayıcı ve cezalandırıcı unsurlar içermez. Bu alanda gerçekleşecek ulusal ve uluslararası eylemler için yol gösterici niteliktedir (ILO, 2001: 41).

İzleme sürecinin üç unsuru vardır. Bunlar “izlemenin genel amacı”, “onaylanmamış temel sözleşmelerin yıllık olarak izlenmesi” ve “küresel rapor” dur. İzlemenin genel amacı temel hakları ve ilkeleri geliştirmek için üyeleri teşvik etmek ve cesaretlendirmektir (m.1).

Tam anlamıyla teşvik edici bir nitelik taşıyan izleme mekanizmasının amacı, temel hakların ve ilkelerin geliştirilmesinde, Örgüt' ün üye devletlere hangi konularda yardımcı olacağını belirlenmesini sağlamaktır. Bu mekanizma, yerleşmiş denetim mekanizmalarının yerini almadığı gibi, var olan mekanizmaların işleyişini de engellemeyecektir. Bu nedenle, var olan mekanizmaların kapsamında bulunan belirli konular, bu izlemenin çerçevesi içinde incelenmeyecek ya da yeniden incelemeye tabi tutulmayacaktır (m.2).

Bu madde yalnızca, genel amaçları düzenlemekte, bildirgeyle geliştirilmiş izleme mekanizmasının diğer izleme ya da denetim mekanizmaları karşısındaki durumunu açıklamaktadır. İzleme yalnızca Örgütün temel haklar konusunda üyelere yapacağı yardım, danışma ya da destek etkinliklerinin belirlenmesine yöneliktir. Bu anlamda, geliştirilen izleme mekanizması bir

denetim mekanizması değildir. Adından anlaşılacağı gibi, yalnızca bir izleme mekanizmasıdır.

İzleme mekanizması iki farklı yöntemi öngörmüştür. Bunlar “onaylanmamış temel sözleşmelerin yıllık olarak izlenmesi” ve “küresel rapor”dur. Ancak, izleme yöntemi Örgütün Anayasasında geçmişte belirlenmiş kural ve hükümlere dayanmaktadır. İzlemeye ilişkin yeni nitelikte kurallar veya hükümler oluşturulmamıştır.

a. Yıllık Rapor

Yıllık izleme yönteminin amacı, “temel sözleşmelerin tümünü henüz onaylamamış olan Üyelerin, Bildirge uyarınca gösterdikleri çabaları” her yıl yakından izleyerek belirleyebilmektir. Yıllık izleme her yıl, Bildirgede belirtilen dört alandaki temel hakları ve ilkeleri kapsayacaktır. Yıllık izleme temel olarak kabul edilmiş haklar ve ilkeleri konu edinen sözleşmeleri onaylamamış ülkeler için geçerlidir. Bu sözleşmelere ilişkin 1995 yılında Yönetim Kurulu kararıyla getirilen 4 yıllık incelemeyi basitleştirmek için, yıllık izleme yöntemi getirilmiştir.

Yıllık izleme, Anayasa' nın 19. madde (5)(e) paragrafı uyarınca², Üyelerden istenecek raporlara dayanacaktır. Rapor formları, temel Sözleşmelerden birini ya da birden fazlasını onaylamamış hükümetlerden, yasalarında ya da uygulamalarında yapılmış olabilecek değişiklikler konusunda

² Anayasanın 19 madde (5) (e) paragrafı: “Bir sözleşme, meselede yetkili bulunan makamın veyahut makamların onayı ile karşılanmadığı takdirde, üyeye herhangi başka bir sorumluluk yüklenmeyecek ise de, kendisi Yönetim Kurulunun kararlaştırdığı şekilde uygun görülecek dönemlerde sözleşmeye konu oluşturan meseleye ait kanuni mevzuatı ve uygulaması hakkında Uluslararası Çalışma Bürosu Genel Müdürlüğüne raporlar gönderme zorunda olacak ve bunlarda teşrii, idari yollarla, genel sözleşmelerle veyahut diğer herhangi bir suretle sözleşmenin herhangi bir hükmünü ne dereceye kadar yerine getirildiğini veyahut yerine getirilmesinin tasarlandığını açıklığa kavuşturma ve böylece bir sözleşmenin onanmasını hangi güçlüklerin olanaksız ve geri bıraktığını açıklayacaktır”

bilgi alınmasını sağlayacak biçimde ve Anayasa' nın 23. madde hükmü³ ve yerleşmiş uygulama dikkate alınarak düzenlenecektir.

Daha sonra, Uluslararası Çalışma Bürosu tarafından derlenecek olan bu raporlar, Yönetim Kurulu'nca incelenecektir. Bu biçimde derlenen raporlara, bir giriş bölümü hazırlanması amacıyla, Uluslararası Çalışma Bürosu, Yönetim Kurulu'nca bu amaçla görevlendirilmiş bir uzmanlar grubundan istekte bulunabilecektir. Giriş bölümünün amacı derinlemesine bir görüşme yapılabilmesi için gerekli olan yönlerin açıkça belirtilmesidir. Ayrıca, Yönetim Kurulu'nda temsil edilmeyen Üyelerin, Yönetim Kurulu'ndaki izleme görüşmelere katılabilmelerini ve katkı yapabilmelerine olanak sağlayacak Yönetim Kurulu' nun mevcut usullerinde değişikliğe gidilmesi konusunun incelenmesi de öngörülmüştür.

b. Küresel Rapor

Bu raporun amacı, önceki dört yıllık dönemde her bir kategorideki temel ilke ve hakların durumunu dinamik küresel bir görüntü biçiminde ortaya koymaktır. Aynı zamanda, küresel rapor ile Örgüt' ün sağladığı yardımların etkinliğinin değerlendirilebilmesine ve gelecek dönem için, gerekli iç ve dış kaynakların harekete geçirilmesini sağlayacak biçimde tasarlanan teknik işbirliği eylem planları biçimindeki önceliklerin belirlenebilmesi amaçlanmaktadır. Küresel rapor, her yıl sırayla, temel ilkelerin ve hakların sınıflandırıldığı dört kategoriden birini kapsayacaktır.

Küresel rapor, resmi bilgiler ya da yerleşmiş usullere uygun olarak toplanan ve değerlendirilen bilgiler esas alınarak, Genel Müdür' ün sorumluluğu altında hazırlanacaktır. Temel Sözleşmeleri onaylamamış olan

³ 23. Madde: " 1. Genel Direktör, 19. ve 22. maddelerin uygulanması hakkında üyeler tarafından kendisine iletilecek bilgi ve raporların bir özetini en yakın Genel Kurul toplantısında sunacaktır. 2. Her üye, 19. ve 22. maddelerin uygulanması hakkında Genel Direktöre iletilen bilgi ve raporların kopyasını 3. madde uyarınca temsilci olarak tanınmış kuruluşlara iletacaktır".

Devletler söz konusu olduğunda, rapor, özellikle, yukarıda belirtilen yıllık izlemenin bulgularına dayanacaktır. İlgili Sözleşmeleri onaylamış Üyeler için, rapor, özellikle, Anayasanın 22. maddesine⁴ uygun biçimde ele alınan raporlara dayanacaktır.

Küresel rapor, hazırlandıktan sonra, Genel Müdür raporu olarak üçlü görüşme için, Uluslararası Çalışma Konferansına sunulacaktır. Uluslararası Çalışma Konferansında küresel rapor görüşüldükten sonra, Yönetim Kurulu, dört yıllık dönem içerisinde uygulanacak önceliklere ve teknik işbirliği eylem planlarına ilişkin olarak bu görüşmelerden çıkan sonuçları belirleyecektir.

5. Temel Hakları ve İlkeleri Düzenleyen Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri

Yönetim Kurulu tarafından 8 sözleşme temel hakları güvence altına alan sözleşmeler olarak nitelenmiştir. 1994 yılına kadar yalnızca 6 sözleşme temel olarak nitelenirken, 1995 yılında ve 1999 yılında çocuk çalışmasının önlenmesine ilişkin iki sözleşme de yönetim Kurulu tarafından temel hak ve ilkelerle ilgili sözleşme olarak kabul edilmiştir (Ruiz-Martínez, 2002: 9).

Bu sözleşmeler, temel insan haklarını düzenleyen nitelikleri dolayısıyla ekonomik gelişme düzeyinden bağımsızdır. Ekonomik gelişme düzeyi ne olursa olsun, tüm üye devletlerin saygı göstermek ve geliştirmek zorunda oldukları hakları ve ilkeleri içermektedir. Belirtilen sözleşmeler çalışmada daha iyi bireysel ve toplu koşullar için verilen mücadelede zorunlu olan konuları düzenler (Ruiz-Martínez, 2002: 9).

2003 yılı verilerine göre temel haklar ve ilkeleri düzenleyen sözleşmelerin tümünü 93 ülke onaylamıştır. Türkiye tüm sözleşmeleri onaylamış ülkeler arasındadır. Sözleşmelerin tümünü onaylayan ülkelere

⁴ 22. Madde : " Üyelerden her biri, katıldığı sözleşmeleri uygulamaya koymak için, kendisi tarafından alınan önlemler hakkında Uluslararası Çalışma Bürosuna yıllık bir rapor sunmayı üstlenir. Bu raporlar, Yönetim Kurulunca belirtilen şekilde hazırlanacak ve Yönetim Kurulunca istenilen açıklamaları içerecektir".

bakıldığında, hakların ve ilkelerin yanında, bu sözleşmelerin de evrensel niteliği açığa çıkmaktadır. Çünkü, sözleşmelerin tümünü onaylayan ülkeler ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyi bakımından olduğu kadar, kültürel değerler bakımından da türdeş değildir. Aksine, bu ülkeler, geniş bir alanda çeşitlilik göstermektedir. Avrupa Birliği üyeleri ve Avrupa kıtasında yer alan diğer ülkeler sözleşmelerin tümünü onaylamıştır. Bunun yanında, geçiş halindeki ülkelerin bir kısmı, Nikaragua, Kosta Rika, Şili ve Arjantin gibi Latin Amerika ülkeleri, Güney Afrika, Tunus, Mısır ve Senegal gibi Afrika ülkeleri, Endonezya, Kazakistan gibi Asya ülkelerinde sözleşmelerin tümünü onayladığı görülmektedir (ILO, 2003).

a. Örgütlenme ve Toplu Pazarlık

Örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının etkin bir biçimde sağlanmasını içeren iki temel sözleşme vardır. Bunlar, 87 sayılı "Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşme" ile 98 sayılı "Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Sözleşme" dir.

Sendika Hak ve Özgürlüğünü düzenleyen 87 sayılı sözleşme sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı ile ilgili üç ilkeyi düzenlemektedir. Bu ilkeler, hiç bir biçimde ayrımcılık yapılmaması, önceden izin almama ve istedikleri örgütü kurma ve bu örgütlere serbestçe üye olma olarak belirtilir (Erdut, 2002: 70).

98 sayılı Sözleşme, öncelikle çalışanlar ile işverenler arasındaki ilişkilerde örgütlenme hakkını güvence altına alır. Bu sözleşmede, işveren ve işveren örgütleri karşısında çalışanların örgütlenme hakkının korunması amacı belirleyicidir. Sözleşme ile düzenlenen ikinci konu toplu pazarlık hakkının tanınması, gerçekleştirilmesi ve özerkliğinin sağlanmasıdır (Erdut, 2002: 70).

Örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlığın tanınması ilkesine saygı göstermek UÇÖ için temeldir. Bu ilke UÇÖ Anayasasında açıklanmıştır. Devletler bu sözleşmeleri onaylamamış olsa dahi, UÇÖ üye olmaları nedeniyle bu ilkeye saygı göstermekle yükümlüdür (ILO, 2002: 41).

Örgütlenme özgürlüğünü ve toplu pazarlığı konu edinen 87 ve 98 Sayılı Sözleşmeleri çok sayıda ülke onaylamasına rağmen, dünya da çalışanların çok büyük kısmının bulunduğu ABD, Çin ve Hindistan gibi ülkeler bu sözleşmeleri henüz onaylamamıştır. Dünyadaki çalışanların yarısına yakınının 87 Sayılı Sözleşmeyi onaylanmayan ülkelerde yaşadıkları tahmin edilmektedir (Belace, 2001: 275).

b. Zorla veya Zorunlu Çalıştırma

Zorla çalıştırma dünyanın her yerinde artmaktadır. Zorla çalıştırma uygulamaları adam kaçırmaya, insan ticareti, kölelik, zorla silahlı gruplara katılma, borçlandırarak anlaşmaya bağlı çalıştırma ve kamu işlerinde zorunlu çalışma gibi biçimler almaktadır. Artan yoksulluk, zorla çalıştırmanın artışı belirleyen en önemli etmendir.

29 sayılı "Cebri veya Zorla Çalıştırmaya İlişkin Sözleşme", 105 sayılı "Zorla Çalıştırmanın İlgasına İlişkin Sözleşme" zorla ya da zorunlu çalıştırmanın tüm biçimlerinin ortadan kaldırılması temel ilkesini düzenleyen sözleşmelerdir.

29 sayılı sözleşme, zorunlu askerlik hizmeti, belirli sivil yükümlülükler, belirli mahkum çalışması, acil durumlarda ve önemsiz topluluk hizmetlerinde çalışma dışındaki tüm zorla çalıştırma uygulamalarını önlemeyi sağlar. 105 sayılı sözleşme ise, siyasi baskıyla, ekonomik gelişme, işgücünü disipline etme, greve katılanları cezalandırma, ulusal, dini, sosyal veya ırk ayrımcılığı gibi nedenlere dayanan zorla ve zorunlu çalıştırmanın tüm biçimlerini yasaklamaktadır (ILO, 2002: 41-42).

Temel ilkeyi düzenleyen bu sözleşmelerin amacı, insanların özgürce seçtiği bir işte çalışmasını sağlamaktır. Bu iki sözleşme, en çok onaylanan temel sözleşmelerden olmasına rağmen, ABD, Kanada 29 sayılı, Japonya 105 sayılı sözleşmeleri halen onaylamamıştır. Çin ve Vietnam her iki sözleşmeyi de onaylamamıştır (ILO, 2003).

c. Çocuk Çalışması

Sanayi devriminden bu yana çocukların çalışması her zaman önemli bir sorun olagelmıştır. Çoğu ülkede, farklı zamanlarda, madenlerde, fabrikalarda çalışma yaşının 5'e kadar düştüğü görülmektedir (Belace, 2001: 272-278).

138 Sayılı "İstihdama Kabulde Asgari Yaşa İlişkin Sözleşme" ve 182 sayılı "Çocukların Çalışmasının En Kötü Biçimlerinin Kaldırılması ve Yasaklanmasına İlişkin Sözleşme" çocuk işçiliğine son verilmesi temel hak ve ilkesini düzenleyen sözleşmelerdir. 138 sayılı sözleşme 1973 yılında UÇK tarafından kabul edilmiştir. Bu sözleşmeye göre, doğası veya yapıldığı koşullar bakımından gençlerin sağlığını, güvenliğini veya ahlakını tehlikeye düşürebilecek her türlü istihdam veya çalışmaya kabul için asgari yaş 18'in altında olmayacaktır.

182 sayılı sözleşme "en kötü biçimlerdeki çocuk işçiliği" ni yasaklamaktadır. Her üye ülke bir en kötü biçimlerdeki çocuk işçiliğinin yasaklanmasını ve ortadan kaldırılmasını sağlayacak acil ve etkin önlemleri almakla yükümlüdür. Sözleşmenin yasakladığı "en kötü biçimlerdeki çocuk işçiliği";

(a) çocukların alım-satımı ve ticareti, borç karşılığı veya bağımlı olarak çalıştırılması ve askeri çatışmalarda çocukların zorla ya da zorunlu tutularak kullanılmasını da içerecek şekilde zorla ya da mecburî çalıştırılmaları gibi kölelik ve kölelik benzeri uygulamaların tüm biçimlerini;

(b) çocuğun fahişelikte, pornografik yayınların üretiminde veya pornografik gösterilerde kullanılmasını, bunlar için tedarikini ya da sunumunu;

(c) çocuğun özellikle ilgili uluslararası anlaşmalarda belirtilen uyuşturucu maddelerin üretimi ve ticareti gibi yasal olmayan faaliyetlerde kullanılmasını, bunlar için tedarikini ya da sunumunu;

(d) doğası veya gerçekleştirildiği koşullar itibariyle çocukların sağlık, güvenlik veya ahlaki gelişimleri açısından zararlı olan işi kapsamaktadır.

Devletler bu sözleşme çerçevesinde, cezaî yaptırımların ya da uygun olduğu durumlarda diğer yaptırımların kararlaştırılması ve uygulanması da dahil olmak üzere, Sözleşme hükümlerinin etkin şekilde uygulanmasını ve yürütülmesini sağlayacak gerekli tüm önlemleri alır.

182 sayılı sözleşme yalnızca yaptırıma dayalı önlemleri öngörmez. Aynı zamanda, çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılmasında eğitimin önemini belirtilerek, bu çerçevede devletlerin alması gerektiği önlemler sıralanır. Buna göre; (a) çocukların en kötü biçimlerdeki çocuk işçiliğine dahil olmalarının önlenmesi, (b) çocukların en kötü biçimlerdeki çocuk işçiliğinden uzaklaştırılmaları, sosyal uyumları ve rehabilitasyonları için gerekli ve uygun doğrudan yardım sağlanması, (c) çocukların en kötü biçimlerdeki çocuk işçiliğinden uzaklaştırılmaları için ücretsiz temel eğitim ve mümkün ve uygun olduğu takdirde mesleki eğitim sağlanması, (d) özel olarak riskli durumda bulunan çocukların belirlenmesi ve onlara ulaşılması ve (e) kız çocuklarının özel durumunun dikkate alınması yükümlülükleri üye devletlere yüklenmektedir.

Hindistan ve Avustralya her iki sözleşmeyi halen onaylamayan ülkeler arasında bulunmaktadır. ABD, Kanada, Meksika, Yeni Zelanda, Pakistan, Suudi Arabistan gibi ülkeler, 182 sayılı sözleşmeyi onaylamış, ancak, 138 sayılı sözleşmeyi onaylamayan ülkelere örnek olarak verilebilir (ILO, 2003).

d. Ayrımcılık

100 sayılı "Eşit Değerde İş İçin Erkek ve Kadın İşçiler Arasında Ücret Eşitliği Hakkında Sözleşme" ile 111 sayılı " İş ve Meslekte Ayrımcılığa Karşı Korumaya İlişkin Sözleşme" ayrımcılığın önlenmesi temel ilkesini içermektedir. 100 sayılı sözleşme cinsiyete dayalı ücret ayrımcılığını önlemek amacıyla hazırlanmıştır. Bu nedenle sözleşmenin tüm ayrımcılık biçimlerini değil, özel bir ayrımcılık biçimini ortadan kaldırmayı amaçladığı görülür. Bu sözleşmeye göre, eşit değerde iş için erkek ve kadın işçiler arasında ücret eşitliği ilkesini desteklemek ve bu ilkenin bütün işçilere uygulanmasını sağlamak devletlerin yükümlülüğündedir.

111 sayılı sözleşme 100 sayılı sözleşmenin aksine, daha geniş bir alanda ortaya çıkan ve farklı biçimler alan ayrımcılığı önleme amacıyla düzenlenmiştir (Belace, 2001: 278). İş veya meslekte ırk, renk, cinsiyet, din, siyasal inanç, ulusal veya sosyal köken bakımından ayırım yapılmasının önlenmesine yönelik önlemleri almak, devletlerin yükümlülüğü olarak kabul edilmiştir.

ABD her iki sözleşmeyi onaylamayan en önemli ülkedir. Çin, Malezya ve Japonya ise 111 sayılı sözleşmeyi onaylamamış ülkeler arasındadır (ILO, 2003).

Sonuç

Uluslararası topluluk için Bildirgede ifade edilen haklar ve ilkeler küresel ekonominin sosyal bir tabanı haline gelmektedir. Bildirge, kısa bir süre içerisinde yürürlükte olmasına rağmen, geniş kesimler tarafından tartışılan bir belgedir. Bu tartışmalar, yalnızca UÇÖ' nün bileşenlerini oluşturan, devlet, çalışan ve işverenler temsilcileri tarafından değil, sivil toplum tarafından da yapılmaktadır (Ruiz-Martínez, 2002: 1).

Bildirgenin hazırlanması ve kabul edilmesi sürecinde, temel haklarla ilgili ilkeleri düzenleyen sözleşmeleri onaylayan ülkelerde önemli bir artış görülmektedir. Temel haklar ile ilkelerin konularını oluşturan temel sözleşmenin tümünü 1997 yılında 34 devlet onaylamışken, 17 Mart 1999 tarihinde bu devletlerin sayısı 45'e ulaşmıştır (ILO, 1998a: 4-5). Temmuz 2003 tarihinde tüm sözleşmeleri onaylayan devlet sayısı 93'e çıkmıştır. 36 devlet ise 7 sözleşmeyi onaylamıştır. 6 veya daha az sözleşmeyi onaylayan devlet sayısı ise, 43'e gerilemiştir (ILO, 2003). Bu anlamda, Bildirgenin temel sözleşmelere devletlerin ilgisini çekmede başarılı olduğu söylenebilir.

Bildirge temel hakların ve ilkelerin sorgulandığı, geniş bir belirsizliğin olduğu bir dönemde işçi, işveren ve hükümet temsilcileri tarafından oluşan bir yapı içinde hakların ve ilkelerin yeniden tanınması önemli bir göstergedir. Bu anlamda, Bildirgenin kabul edilmesi küçük bir kazanım ya da başarı olarak değerlendirilemez (Kellerson, 1998: 227). Bildirge, küreselleşme sürecinde öne çıkan işgücü piyasasındaki kuralsızlaştırma girişimleri karşısında, çalışmaya ilişkin temel hak ve ilkelerin yaşama geçirilmesinde üye devletlerin sorumluluklarını yeniden hatırlatılması bakımından önemlidir.

Bu bildirge, uluslararası ticarete kötü amaçlarla kullanılacak korumacı yaptırımları ilerlemenin koşulu olarak görmez. Aksine, insanların yoksulluğun ortadan kaldırılması, eşitliğin sağlanması ve sosyal ilerlemenin gerçekleşmesi istekleri ile belirlenen sosyal adalete ulaşma yolunda ortak kararliliklerini temsil eder. Ekonomik büyüme ile sosyal ilerleme arasında kurulacak ilişkinin önemi vurgulanmıştır. Bildirgenin tam değerinin zaman içinde ortaya çıkacağı beklenmektedir (Kellerson, 1998: 227).

Uluslararası ticaret ve çalışma sözleşmeleri arasındaki ilişki bağlamında, dört önemli uzlaşma noktasının ortaya çıktığı görülmektedir. 1995 Kopenhag Dünya Sosyal Zirvesinden 1998 yılına UÇÖ Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi

ile gelişen süreçte temel çalışma sözleşmelerinin küreselleşemeye sosyal bir taban oluşturacağına yönelik uluslararası uzlaşma güçlenmiştir. İkincisi, uluslararası topluluk bir çok fırsatta UÇÖ sözleşme oluşturma konusunda UÇÖ'nün yetkisini ve uzmanlığını yeniden kabul etmiştir. Uluslararası çalışma sözleşmelerinin ticari korumacılık amacıyla kullanılmayacağı ve bir ülkenin karşılaştırmalı üstünlüklerinin bu sözleşmelere bağlı sorgulanamayacağını kabul edilmesidir. Dördüncü uzlaşma noktası ise, temel hakların ve ilkelerin gelişmenin önemli ve tamamlayıcı bir unsuru olduğudur (ILO, 2001: 53-54).

Bildirge tüm önemli ve olumlu sonuçlarına rağmen, bazı olumsuz sonuçları ortaya çıkarma olasılığını da içermektedir. Yalnızca dört ilkeyi öne çıkaran temel haklar söyleminin, çalışmaya ilişkin diğer hakları önemsizmiş gibi gösterme tehlikesi vardır. Örneğin, sosyal güvenlik hakkı, işgücü sağlığı ve iş güvenliği hakkı ve en az ücret hakkı Bildirgede ifade edilen haklar ya da ilkeler kadar temeldir. Küreselleşme sürecinde, Bildirgede temel olarak ifade edilen haklar yanında, çalışmaya ilişkin bu haklarında öne çıkarılması ve savunulması, haklar arasında bir hiyerarşinin ortaya çıkmasına engel olacaktır.

Yararlanılan Kaynaklar

- BELLACE Janice R (2001), "The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work", The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, (Autumn), s. 269-287.
- ERDUT Zeki (2002), Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir.
- ILO (1998a), Consideration of a Possible Declaration of Principles of the International Labour Organization Concerning Fundamental Rights and its Appropriate Follow-up Mechanism, International Labour Conference 86th Session-Report VI, International Labour Office, Geneva.
- ILO (1998b), Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-up, International Labour Office, Geneva.
- ILO (2001), Reducing the Decent Work Deficit: A Global Challenge, International Labour Conference 89th Session-Report of The Director General, International Labour Office, Geneva.
- ILO (2002), Decent Work and the Informal Economy, International Labour Conference 90th Session-Report VI, International Labour Office, Geneva.
- ILO (2003), "Ratifications of the ILO Fundamental Conventions (as of 11 Jul 2003)", (<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-ratif8conv.cfm?Lang=EN>) (12.07.2003 tarihinde).
- KELLERSON Hilary (1998), "The ILO Declaration of 1998 on Fundamental Principles and Rights: A Challenge for the Future", International Labour Review, Vol 137 No. 2, s. 223-227.
- RUIZ María Luz Vega - MARTINEZ Daniel (2002), "Fundamental Principles and Rights at Work-Value, Viability, Incidence and Importance as Elements for Economic Progress and Social Justice", Working Paper, WP. 9, International Labour Organisation, Geneva,.
- SENGENBERGER Werner (2001), "Decent Work: The International Labour Organization Agenda", Dialogue + Cooperation, (2/2001), s. 39-55.