

GREV (HAKKI) VE ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ

ÇALIŞMA STANDARTLARINI VE SOSYAL STANDARTLARI DENETLEME SİSTEMİ ÇÖKTÜ MÜ?

CLAUDIA HOFMANN

- 2012 yılında düzenlenen Uluslararası Çalışma Konferansı'nda (UÇK) Uzmanlar Komitesi'nin yıllık raporuna göre uluslararası çalışma standartlarını ve sosyal standartları ciddi şekilde ihlal etmekle suçlanan ülkelerin bir listesinin yapılıp onaylanması işverenler tarafından engellenmiştir. Böylesi bir listenin yapılması, bu ülkelerin UÇK Konferans Komitesi tarafından "ilan edilip utandırılması" ve bu ülkelere yapılacak olan iyileştirme önerileri, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) standartlarının denetlenmesi açısından kilit önemdedir. Ancak bu uygulama 2012 Konferansı'nda tamamen işlevsizleştirilmiştir.
- Görünüşte ILO standartlarının, özellikle de 87 Sayılı Sözleşme'nin grev hakkını öngörüp görmediğini tartışmaya açan işverenler, bu tartışmanın altında Uzmanlar Komitesi'nin yetkisini ve otoritesinin kapsamını sorgulamaktadır.
- Bu tartışmanın sonucu ILO'nun gelecekteki yönünü tayin edecek, serbest ticaret anlaşmaları da dahil olmak üzere, uluslararası çalışma standartlarına ve sosyal standartlara uyulmasını temin edecek ne gibi denetimlerin mümkün olacağını belirleyecektir. Uluslararası Çalışma Konferansı'nın bir açıklama yayınlarak Uzmanlar Komitesi'ne ILO standartlarını bağlayıcı olacak şekilde yorumlayabilme yetkisinin verildiğini net bir şekilde belirtmesi faydalı olacaktır.



İÇİNDEKİLER

Başlangıç Noktası: Uzmanlar Komitesi'nin Standartları Yorumlama Uygulamasına Yönelik İtiraz	3
Grev Hakkı Tartışmasının Arka Planı	3
Hukuki bir Perspektiften Yetkinin Kapsamı	4
Anlaşmazlığın Olası Çözüm Yolları	5
Anlaşmazlığın Büyümesi ve Denetleme Sisteminin Çökmesi	5
Uluslararası Adalet Mahkemesine Başvuru	5
Sahte bir Problemi "Yamamak"	6
Uzmanlar Komitesi'nin Yetkisine Dair Net Bir Açıklama	6
Mevcut Araçların Güçlendirilmesi	7



Başlangıç Noktası: Uzmanlar Komitesi'nin Standartları Yorumlama Uygulamasına Yönelik İtiraz

Uzun yıllardır Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) mevcut standartlarının – özellikle de 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşme (1948) tarafından ortaya konan düzenlemelerin – grev hakkına imkan tanıdığı yönünde yorumlanabileceği on yıllardır tartışmasız kabul edilen bir konuydu. Gelgelelim 1994 yılından bu yana bu konu çalışan, işveren ve hatta hükümet temsilcileri arasında ciddi bir tartışma gündemi haline geldi. 2012 yılındaki Uluslararası Çalışma Konferansı'nda ise bu tartışma iyice kızıştı. Bu konferansta bir grup işveren temsilcisi ILO sözleşmelerini çok ciddi bir şekilde ihlal etmekle suçlanan 25 ILO üyesi ülkenin yer aldığı bir listenin tartışılıp kabul edilmesini engelledi.

İşveren tarafı Sözleşme ve Tavsiyelerin Uygulanmasına İlişkin Uzmanlar Komitesi'nin (kısaça "Uzmanlar Komitesi" olarak anılacaktır) pek çok vakada grev hakkının ilgili ülkeler tarafından tasdik edilmediğine atıfla 87 sayılı Sözleşme'ye uymadığı için kınamasını eleştirmişti. İşverenlere göre ne bu Sözleşme'de grev hakkının şart koşulduğuna dair açık bir ifade ne de Uzmanlar Komitesi'nin Sözleşme'yi bu şekilde yorumlama yetkisi vardır. Uluslararası Çalışma Konferansı'nın tarihi açısından işverenlerin bu girişimi bir iltiraz ve ILO'nun üç taraflı yapısı ve işleyişi düşünüldüğünde potansiyel olarak yıkıcı bir niteliktedir.

Her ne kadar delegeler 2013 Çalışma Konferansı'nda bir kez daha – bu kez 26 ülkeyi içeren – bir liste üzerinde uzlaşabilmiş olsa da bu uzlaşma grev hakkından hiçbir şekilde söz edilmemesi koşuluyla mümkün olabilmiştir. Dahası, işveren temsilcileri "ILO grev hakkı" lafzına sürekli olarak itiraz etmiştir. Yani tartışma hiçbir şekilde çözüme ulaşmamış, tam tersine ILO içinde farklı düzeylerde şiddetlenmeye devam etmektedir. Özellikle de Uzmanlar Komitesi'nin yetkileri ve ILO'nun denetleme mekanizmalarının nasıl güçlendirileceği konuları tartışmanın en sıcak alt başlıklarını oluşturmaktadır.

Burada tartışmaya açılan konu, hiç şüphesiz ki ILO'nun anlamlı faaliyetlerde bulunabilme ve uluslararası çalışma standartlarını ve sosyal standartları denetleme gücüdür. ILO üyesi ülkeler üzerine hazırlanan raporları bu ülkelerin imzalamış olduğu sözleşmeler açısından değerlendiren ve tes-

pit ettiği ihlalleri Yıllık Rapor'larında zikreden Uzmanlar Komitesi bu noktada hayati bir rol oynar. Bu rapor UÇK'nın (Standartların Uygulanmasına İlişkin Komite olarak da isimlendirilen) Konferans Komitesi'nde en ciddi vakaların "ilan edilip utandırılması" uygulamasının temelini oluşturur. Bugün Uzmanlar Komitesi'nin yetkisinin kapsamını sorgulayan işveren tarafı bu şekilde denetim mekanizmasının "kalbi"ne adeta bir hançer saplamış oluyor. Eğer hareket serbestisi bu şekilde kısıtlanırsa Komite bağımsız bir şekilde herhangi bir karar alamaz hale gelecektir. Böylece sanki ülkeler Uzmanlar Komitesi'nin bu tür bulguları tespit ve ilan etme yetkisini inkar ederek, Komite'nin kayda geçtiği nahoş bulguları savuşturabilecekmiş gibi bir izlenim doğacaktır. ILO üyesi ülkelerin ILO sözleşmelerini imzalayarak (gönüllü bir biçimde) üstlendiği yükümlülüklerin önümüzdeki dönemde ne kadar anlamlı ve etkili olacağı sorusu önümüzde durmaktadır.

Uzmanlar Komitesi'nin bu şekilde zayıflatılması, ILO sözleşmelerine bağlılığının denetimi ve izlenmesinin ötesinde bir etkiye sahip olacaktır. ILO temsilcileri serbest ticaret anlaşmalarına çalışma standartları ve sosyal standartların eklenmesi üzerine yapılan tartışmalarda denetim mekanizmalarının tek tip olmaması tehlikesine işaret etmekte. Ticaret anlaşmalarında bulunan sosyal hükümler ILO sözleşmelerini referans alacak ise bu durum, söz konusu hükümlerin tatbik edilip edilmediğini kimin denetleyeceği sorununu doğurur. ILO temsilcileri iç içe geçen denetleme mekanizmalarının gerekli olduğunu vurgular ve bu konudaki birincil sorumluluğun Uzmanlar Komitesi'nde olduğuna işaret eder. Eğer Uzmanlar Komitesi'nin yetkilerini sınırlandırmak suretiyle ILO temel görevlerini yerine getirme hususunda kendi kendini kösteklerse, uluslararası ticaret alanında emeği ve sosyal standartları savunma rolünü de ciddi şekilde zedelemiş olur. Örgütün bu alandaki yetkilerini savunmak ve sağlamlaştırmak için bu tartışmanın kalıcı bir çözüme kavuşturulması gereklidir.

Grev Hakkı Tartışmasının Arka Planı

İşveren tarafının iddiaları karşısında şunu teslim etmek gerek: ne 87 Sayılı Sözleşme'de ne de örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına ilişkin 98 Sayılı Sözleşme'de (1949) grev hakkı açık bir şekilde zikredilmez. 87 Sayılı Sözleşme'nin 3 (1) no'lu mad-



desi emek örgütlerinin kendi tüzük ve davranış kurallarını belirleme hakkını garanti altına alır. Bu hak uyarınca emek örgütleri, temsilcilerini ve yönetim birimlerini özgür bir şekilde seçebilir, işleyiş kurallarını belirleyebilir ve kendi programlarını hazırlayabilir. 87 Sayılı Sözleşme'nin 10. maddesi bir emek örgütünü "çalışanların çıkarlarını korumayı ve geliştirmeyi" hedefleyen bir örgüt olarak tanımlar. Bu hedef doğrultusunda 87 Sayılı Sözleşme'nin 3 (1) no'lu maddesi, sendikaların yalnızca kendi iç işlerini düzenleme hakkını garanti altına almanın ötesinde sendikaların dış dünyaya ilişkin bir takım kurallar koyma ve bağımsız bir şekilde etkinliklerde bulunma hakkını da içermesi gerektiği şeklinde yorumlanabilir. Grev de *son çare* olarak bu etkinliklerin bir parçasıdır çünkü grev çalışanların çıkarlarını koruma ve geliştirmenin özgün bir yoludur.

Uzmanlar Komitesi ve Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'nin benimsemiş olduğu görüş de aynen bu şekildedir. Bu iki komite 60 yılı aşan bir süredir uygulama alanında yaptığı resmî açıklamalarda grev hakkının, örgütlenme hakkının merkezî bir ögesi, bu hakkın zorunlu ve mantıklı bir sonucu olduğunu vurgulamaktadır. Grev hakkı ücretli çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarını güvence altına almak ve savunmak için ihtiyaç duyduğu temel bir araçtır. Bu yorum, yukarıda da belirtildiği gibi, ilgili maddelerin lafzından da çıkartılabilir. Uzmanlar Komitesi grev hakkını mutlak bir şekilde değil belli sınırlamalarla kabul eder. Özellikle grevin usulü, politik grevler, dayanışma grevleri olarak isimlendirilen grevler ve kamu çalışanlarının grev hakkı gibi konularda kimi kısıtlamalar öngörür. Bu yaklaşım Komite'nin işverenlerin meşru çıkarlarını da hesaba kattığının bir göstergesidir. Komite iki taraf için de en uygun sonuca ulaşılmasına yardımcı olmak amacıyla işverenlerin çıkarları ile çalışanların çıkarlarını birbiriyle uyumlu hale getirmeye gayret eder.

Hukuki Bir Perspektiften Yetkinin Kapsamı

ILO tüzüğünde Uzmanlar Komitesi'ne ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Uluslararası Çalışma Konferansı, İdari Konsey'i bir Uzmanlar Komitesi kurması için 1926'da yetkilendirmiştir. Uzmanlardan oluşan bağımsız ve tarafsız bir komite olarak tasarlanan Uzmanlar Komitesi'nin, ülke raporlarını incelemek suretiyle ILO sözleşmelerinin tatbikini nesnel bir şekilde denetleyip ihlalleri tespit ederek Yönetim Kurulu'na yardımcı ol-

ması öngörüldü. İhlallerin tespiti konusunda böylesi ayrı bir birime ihtiyaç duyulmasının nedeni Uluslararası Çalışma Konferansı'nın kendi çıkarını koruma eğilimindeki delegelerden meydana gelmesidir.¹ Başlangıçta Uzmanlar Komitesi'nin görev alanı daha teknik nitelikteyken izleyen dönemde giderek artan bir şekilde ILO Yönetim Kurulu'na danışmanlık işlevine dönüştü. Komite'nin faaliyetlerindeki bu genişleme UÇK tarafından açık bir dille desteklenip savunuldu. Uzmanlar Komitesi'nin Görev Tanımı İdari Konsey tarafından 1947 yılında yeniden yazıldı ve Komite'ye *başka görevlerin yanında* sözleşmelerin hayata geçirilmesi hususunda yazılan ülke raporlarını değerlendirme ve önerilerde bulunma görevi verildi. Aynı zamanda ülke raporlarını nasıl ve hangi yöntemlerle değerlendireceği de Uzmanlar Komitesi'nin inisiyatifine bırakıldı.

Üye ülkelerin ILO sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği değerlendirilirken bu sözleşmelerin doğası, gerek genel hukuki standartlar gerekse özel uluslararası hukuki anlaşmalar olarak özellikle göz önünde bulundurulmalıdır. Hukuki standartlar olarak bu sözleşmeler soyut/genel düzenlemeler içerir; örneğin zorunlu olarak geniş anlamli bir şekilde ifade edilen ve anlamı net olmayan kimi hukuki terimler içeren hükümlerde olduğu gibi. Bu geniş anlamlılığı teşvik eden temel faktör bu uluslararası hukuki düzenlemelerin sadece bir ülkedeki vakalar için değil tüm ILO üyesi ülkelerdeki vakalar için uygulanabilir genişlikte olması ihtiyacıdır. Bu yüzden yorumlanma ihtiyacı bu hükümlere içkindir.

ILO üyesi ülkeler imzalamış oldukları sözleşmeleri ulusal kanunlara aktarmak istediklerinde zaten zorunlu olarak söz konusu sözleşmelerin içeriğini ve hükümlerinin kapsamını yorumlamaları gerekir. Engisch bir kanunun uygulanması ile yorumlanması arasındaki ilişkiyi şöyle vurgular: "hukukçulara *yasal ifadelerin içeriğini ve kapsamını* göstermek, yorumlamanın görevidir."² Bu ilişki, bir kanunun (düzgün bir şekilde) uygulamaya konup konmadığının denetlenmesi sürecinde de mantıksal olarak aynen mevcuttur. Uzmanlar Komitesi kendi yetkisi hakkında 2014 UÇK öncesinde defalarca şu açıklama-

1 Uzmanlar Komitesi genellikle hukuk bilimi alanında uzmanlaşmış 20 hukukçudan oluşur. Bu hukukçular farklı ülkelerden gelir ve ILO İdari Konseyi tarafından üç yıllık bir dönem için atanır (dönem sonunda yeniden atanmaları mümkündür).

2 Engisch, Karl (2010): *Einführung in das juristische Denken*, 11. Baskı, Stuttgart, s. 126; Dörr, Oliver (2012), Dörr, Oliver / Schmalenbach, Kirsten (Hrsg.) (2012): *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, Heidelberg. Art 31, margin no. 1 içinde de şöyle der: "yorumlama bir kanunun sadece anlaşılması için değil o kanunun uygulamaya konması için de *olmazsa olmazdır*." [koyu renkli bölüm orijinal metinde aynen mevcuttur].



yı yapmıştır: “Ülkelerin farklı gerçeklikleri ve hukuk sistemleri olduğu bilinciyle hareket eden Uzmanlar Komitesi üye ülkelerin ILO sözleşmelerini ulusal yasalarına nasıl aktarıp pratiğe nasıl yansıttığını tarafsız ve nesnel bir şekilde analiz eder. Benzer şekilde sözleşmelerdeki hükümlerin yasal çerçevesini, içeriğini ve önemini belirlemek durumundadır. Komitenin görüş ve önerileri yerellerdeki öznelerin icraatları için kılavuz niteliğindedir. Komitenin ikna gücünün temeli etkinliklerinin meşruluğu ve rasyo-nelliğidir. Dahası bu güç komitenin tarafsızlığı, tecrübesi ve teknik bilgi birikimince de desteklenir.”³

Komitenin sözleşmelere uyulup uyulmadığını denetlemesi fikri on yıllardan beri kabul görmüş ve UÇK delegeleri tarafından da açık bir şekilde sahiplenilmiştir. Bu sebeple Komite’nin yetkisi ve grev hakkı hususlarında varılan anlaşmanın tarafları arasında (örtülü) bir konsensüs olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu anlaşmanın taraflarının kimi temsilcileri 1994’ten beri Komite’nin grev hakkına ilişkin hukuki görüşünü paylaşmadığını ifade etmeye başlamıştır. Elbette Anlaşma’nın taraflarının, (Uzmanlar Komitesi’nin durumunda olduğu gibi) esastan, yani bağlayıcı bir yorumlama yetkisi verilmemiş bir denetleyici kurulun yorumlarına karşı çıkma hakkı vardır. Bunun sebebi anlaşmanın taraflarının diledikleri zaman anlaşma hükümlerini konsensüs ile değiştirip uyarlayabilmeleri ilkesidir. Ancak bunun koşulu, ilgili kurulun yorumlama yetkisinin geri alınması konusunda anlaşmanın tüm taraflarının hemfikir olmasıdır. Oysa işveren ve işçi taraflarının temsilcileri 87 sayılı Sözleşme’deki grev hakkı üzerine farklı görüşler ifade etmiştir ve bu farklılık Uzmanlar Komitesi’nin sözleşmeleri yorumlama konusundaki yetkisine ilişkin olarak da söz konusu tarafların farklı tutumları benimsediklerinin emaresidir. Ancak öncelikle anlaşmanın tarafları (yani ülkeler) bu tartışmanın bir parçası haline gelmemiştir. İkincisi yeni bir uygulama ya da anlaşma noktasında herhangi bir *konsensüsten* söz etmek mümkün değildir.

Anlaşmazlığın Olası Çözüm Yolları

Burada benimsenen tutumdan hareketle mevcut durumu şöyle tarif edebiliriz: Gerek yetki meselesi gerekse grev hakkı konularında bir konsen-

³ Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Uluslararası çalışma standartlarının tatbiki 2014 (I), Sözleşmelerin ve Önerilerin Tatbiki Uzmanları Komitesi Raporu, Rapor III (bölüm 1A), UÇK.103/III(1A), Cenevre 2014, kısım 31.

süs söz konusudur çünkü on yıllardan beri üye ülkeler Uzmanlar Komitesi’nin yorumlama pratiğine ve Komite tarafından benimsenen hukuki görüşlere herhangi bir itiraz geliştirmemiştir. İşveren tarafının 1990’ların ortasından itibaren dillendirmeye başladığı itiraz yalnızca grev hakkı başlığı altına giren konularla ilişkilendirilebilir, yorumlama konusu ile ilişkilendirilemez; çünkü yukarıda vurgulandığı üzere yorumlama sorumluluğu, genel olarak Uzmanlar Komite’sine verilmiş olan ILO standartlarına uygunluğun takibi görevinin doğal bir sonucudur. Buna rağmen bugünkü tartışma özel olarak Komite’nin yetkisi meselesi etrafında dönmektedir. Bu sebeple, söz konusu anlaşmazlığın çözümü için öne sürülebilecek olan çözüm yolları aşağıda tartışılacaktır.

Anlaşmazlığın Büyümesi ve Denetleme Sisteminin Çökmesi

Bugünkü koşullar göz önünde bulundurulduğunda bu ihtimalin gerçekleşmesi bir hayli zordur ama bütünselliğin bozulmaması için zikredilmelidir. Geçmişte özellikle de işveren tarafının temsilcileri Uzmanlar Komitesi’nin yorumlama pratiğine kimi eleştiriler yöneltse de bu temsilciler nihayetinde ILO’nun üyeleri değil sadece delegelerdi. Unutmayalım ki sadece ülkeler ILO’nun üyesidir. Bununla beraber Uzmanlar Komitesi tarafından sık sık eleştirilen ülkelerin de bu delegelerin pozisyonunu benimseme ve bir sonraki Çalışma Konferansı’nda tartışmayı büyütme ihtimalleri mevcuttur. Örneğin UÇK’nın Konferans Komitesi’nde bir ülke listesinin hazırlanıp benimsenmesi bir kez daha boykot edilirse bu durum denetleme sisteminin çöktüğünün resmen ilanı anlamına gelecektir. Böyle bir durum ILO’nun, kendi standartlarına uygunluğu bağımsız bir kurul aracılığıyla denetlemekten aciz olduğu ve belli aktörler yeterince inatçı bir şekilde itiraz ettikleri takdirde zaten pek de “dişli” olmayan yaptırım mekanizmasının altının oyulabileceği manasına gelir. ILO İdari Konseyi’nin ILO standartlarına uygunluğun düzgün bir şekilde denetlenmesi ihtiyacını bir süredir vurgulaması, yapıcı bir çözüme varılması umutlarını canlı tutmaktadır.

Uluslararası Adalet Mahkemesine Başvuru

Böylesi bir yapıcı çözüme ulaşmanın bir yolu ILO tüzüğünde belirtilmektedir. ILO tüzüğünün 37 (1) sayılı maddesinde ILO sözleşmelerinin yorumlanması-



nı ilgilendiren tartışmalı konuların nihai bir karara bağlanması için ILO üyelerinin Uluslararası Adalet Mahkemesi'ne (UAM) başvurma hakkına sahip olduğu belirtilmektedir. Bunun için tartışmanın temsilci düzeyinden üye düzeyine taşınması gerekir. Bu perspektiften UAM'ye götürülecek olan konu 87 sayılı Sözleşmenin 3 (1) sayılı maddesinin sendikaların grev hakkını içerip içermediği ve eğer içeriyorsa ne ölçüde içerdiğine ilişkin olacaktır. İşveren tarafının gündemleştirmeye çalıştığı Uzmanlar Komitesi'nin yetkisinin kapsamı tartışması UAM'ye götürülemez.

Yorumlama meselesine ilişkin anlaşmazlıkları UAM'nin karara bağlama yetkisine dair yapılan tartışmalarda bu yetkinin ILO tüzüğü'nün 37 (1) sayılı maddesinde ortaya konduğuna işaret edilir. Bu maddede UAM'nin "yorumlama konusuna ilişkin her tür soru ya da tartışma" üzerine yargılamada bulunma yetkisinin bulunduğu belirtilir. UAM'nin yorumlama meselesine ilişkin ortaya çıkan hukuki anlaşmazlıkları (örneğin, 87 sayılı Sözleşme'nin grev hakkını içerip içermediğine dair yorum hakkında) karara bağlama yetkisi, Uzmanlar Komitesi'nin denetleme görevini yerini getirirken sözleşmeleri yorumlama noktasındaki temel yetkilerini asla ortadan kaldırmaz.

Bir diğer alternatif olarak ILO tüzüğü'nün 37 (2) sayılı maddesi "bir Sözleşme'nin yorumlanmasına ilişkin her tür anlaşmazlık ya da sorunun süratli bir şekilde karara bağlanması için" ayrı bir mahkemenin kurulmasını öngörür. Böylesi bir mahkemenin kurulması yöntemine de itiraz eden işveren tarafı bunun yerine ILO tüzüğü'nde bulunmayan, mahkeme benzeri bir yapı, "bir diğer deyişle 37. maddenin ikinci paragrafının ruhu ile uyumlu bir mekanizma"⁴ önermektedir. Böylesi bir kurul tarafından verilecek olan kararın hukuki güvence açısından pek güçlü olmayacağı açıktır. Öte yandan ILO İdari Konseyi'nin Mart 2014'te yaptığı toplantıda önümüzdeki Uluslararası Çalışma Konferansı öncesinde ILO tüzüğü'nün 37 (2) sayılı maddesi ile uyumlu bir şekilde UAM'ye ya da bir mahkemeye başvurma usullerini netleştirme kararı almış olması sevindiricidir.⁵

4 Uluslararası Çalışma Ofisi, Yönetim Kurulu, 317. Oturum, Cenevre, 6 – 28 Mart 2013, Gündemdeki dördüncü madde: Uluslararası Çalışma Konferansı'nın çalışmalarında ortaya çıkan meseleler, Standartların Tatbiki Komitesi raporunda belirtilen kimi meseleler üzerine Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından alınan kararın takibi, 19 – 20 Şubat 2014'te yapılan müzakerelerin özet raporu, 20. Kısım.
5 Uluslararası Çalışma Ofisi, Yönetim Kurulu, 320. Oturum, Cenevre, 13 – 27 Mart 2014, Gündemdeki dördüncü madde: Standartlar inisiyatifi: 2012 Uluslararası Çalışma Konferansı Komitesi'nin Standartların Tatbiki konusundaki kararının takibi, 41. Kısım.

Sahte bir Problemi "Yamamak"

Burada benimsenen perspektife göre Uzmanlar Komitesi'nin yetkisinin kapsamı sorusu, cevabı verilmiş ve çoktan karara bağlanmış bir sorudur. Yapılması gereken şey halihazırda mevcut olan bir konsensüsü ve on yıllardır süren pratiği sahiplenip açık bir şekilde yeniden ifade etmektir. Grev hakkı "sadece" ILO üyelerinin bazı temsilcileri tarafından tartışmaya açılmıştır, üyelerin açık bir çoğunluğu tarafından değil. Her halükarda bu konunun nihayete erdirilmesi için Uluslararası Adalet Mahkemesi'ne başvurmak mümkündür. Söz konusu mesele neredeyse 20 yıldır çözüme kavuşturulamamış olduğu için, prosedürün UAM'de ele alınması da beklenebilir. Öte yandan tek başına bu çözüm, bu meseleyi ILO'nun standartları denetleme mekanizmasını zayıflatmak için istismar eden bir inisiyatifi durdurmaya yetmeyebilir.

Böyle bir zorunluluk olmasa bile sırf tartışmaları sonlandırmak amacıyla Uzmanlar Komitesi'nin yetkisi meselesi için de UAM'ye başvurmak anlamlı mıdır? Bu noktada birtakım öngörülmesi zor faktörler söz konusudur. UAM Uzmanlar Komitesi'nin ILO sözleşmelerini yorumlama yetkisine sahip olduğunu onaylasa bile Komite'nin esasen yorumlama hakkı olmadığı kararına varabilir. Bu sebeple yetki tartışmasını nihayete erdirmek için UAM'ye başvurma ne kadar anlamlı olduğu tartışmalıdır.

Uzmanlar Komitesi'nin Yetkisine Dair Net Bir Açıklama

Söz konusu tartışmanın nihayete erdirilmesi için en iyi senaryo Uluslararası Çalışma Konferansı'nda Uzmanlar Komitesi'ne ILO standartlarını esasen ve bağlayıcı şekilde yorumlama yetkisini net bir ifadeyle tanıyan bir açıklamanın yapılmasıdır. Yukarıda belirtildiği üzere ILO üyesi ülkelerin böylesi bir yetkiyi konsensüs sağlandığı takdirde verme gücü vardır.

Böylesi bir açıklamanın avantajı ILO'nun örgüt içi meselelerinin dışarıdaki bir mahkeme tarafından değil de örgütün kendi iç mekanizmaları tarafından çözümlenebilmesidir. Bir mahkeme (ya da benzer bir yapı) tarafından verilecek bir kararın aksine böylesi bir açıklama ILO içinde yeterli demokratik meşruiyete de sahip olacaktır. Böyle bir açıklama ile üye ülkeler, uluslararası çalışma standartlarını ve sosyal standartları ve bu standartların bağımsız uzmanlarca denetlenmesini güvence altına alan, güçlü bir mesaj vermiş olur. Bu şekilde ILO'nun etkili bir



irade gösterebilme gücü de artmış olacaktır.

Bununla birlikte bu yöntemin uygulanma ihtimalinin çok düşük olduğu ifade edilmelidir. Uzmanlar Komitesi'nin yorumlama yetkisinin kapsamına ilişkin tartışma, ILO standartlarını denetleme sistemine ilişkin tek tartışma değildir.⁶ Böylesi bir açıklamanın, bırakalım karara bağlanıp duyurulması, daha ilk etapta tartışılmaya başlanması için bile evvela sistemin kapsamlı bir revizyonu gereklidir. Ancak yine de Yönetim Kurulu "denetleme sistemine ilişkin halen çözölememiş sorunların değerlendirilmesi ve standartların denetleyecek bir mekanizma yaratılması için bir hazırlık çalışması dönemi" tertip edecektir.⁷

Mevcut Araçların Güçlendirilmesi

ILO 95 yıl önce Birinci Dünya Savaşı'nın ertesinde, "kalıcı bir dünya barışı ancak (...) sosyal adalet üzerine inşa edilebilir" felsefesini temel alarak kuruldu. Tüm dünyada insanca çalışma koşullarının garanti altına alınmasını denetleme görevi ILO'ya verildi. ILO'ya sıkça yöneltilen bir eleştiri, bu koşulları hayata geçirme noktasında hiçbir gerçek güce sahip olmamasıdır. Uluslararası hukukta geçerli olan konsensüs ilkesi gereğince bu hayata geçirme gücü çoğunlukla üye ülkelerin ILO'ya vermiş oldukları yetkiye bağlıdır. Ülkeler çalışma standartları ve sosyal standartları gönüllü şekilde üstlendikleri yükümlülükler olarak benimsemiştir. Bu standartları ihlal eden ülkeler kamuoyuna ilan edilmekte, bu şekilde "utandırılmakta"dır. ILO üyesi ülkeler para cezaları gibi daha güçlü yaptırımlar üzerinde anlaşıp uygulama gücüne de sahiptir. Bu tip cezalar çok daha anlamlı olsa da çok nadir uygulanır.

Bu sebeple yapılması gereken şey mevcut mekanizmaların etkinliğini arttırmanın bir yolunu bulmaktır. Örgüt içi işleyiş bakımından, ILO'nun yapısında düzeltmeler yapılabilmesi ve UÇK Konferans Komitesi'nin güçlendirilebilmesi için örneğin

Uzmanlar Komitesi'nin ülke raporlarının yorumlanması, şikayetler ve itiraz prosedürü konularında sunduğu desteğe devam etmesi akla yakındır. Eğer "ilan etme ve utandırma" mekanizması eldeki tek araç ise o zaman bu mekanizma hedefe yönelik bir şekilde sağlamlaştırılmalı ve halkla ilişkiler sahasında yapılan çalışmalar genişletilmelidir. Örneğin Uzmanlar Komitesi tarafından yayınlanan yıllık raporların verileri üzerine yapılan kamusal tartışmalar yaygınlaştırılmalı ve daha çok duyurulmalıdır. ILO standartlarının hedef aldığı aktörler asıl olarak ülkeler olsa da bu standartlar nihayetinde bu ülkelerde yaşayan insanların gündelik çalışma hayatı ve sosyal hakları ile ilişkilidir. ILO üye ülkelerdeki kamuoyu oluşturma süreçlerine – belki de sivil toplum aktörleriyle de işbirliğine giderek – daha aktif bir şekilde müdahil olmak suretiyle ILO standartları ile gündelik hayat arasındaki bu ilişkiye yönelik farkındalığı güçlendirmelidir.

6 Bkz. Maupain, Francis (2013): The ILO Regular Supervisory System: A Model in Crisis?, içinde: *International Organizations Law Review* 10 (2013), s. 117–165; Simpson, W. R. (i. E.): «Comments on The Regular Supervisory System: A Model in Crisis?», an article by Francis Maupain, September 2013; Uluslararası Çalışma Ofisi, Yönetim Kurulu, 320. Oturum, Cenevre, 13–27 Mart 2014, Gündemdeki Dördüncü Başlık: Standartlar İnisiyatifi: 2012 Uluslararası Çalışma Konferansı Standartların Tatbiki Komitesi'nin takibi, 24 ff. ve 40 f. kısımları.

7 Uluslararası Çalışma Ofisi, Yönetim Kurulu, 320. Oturum, Cenevre, 13 – 27 Mart 2014, Gündemin dördüncü maddesi: Standartlar İnisiyatifi: 2012 Uluslararası Çalışma Konferansı Standartların Tatbiki Komitesi'nin takibi, 41. Kısım (b belgesi).