

PAPER DETAILS

TITLE: ULUSLARARASI ÇALISMA ÖRGÜTÜ`NDE ÜÇÜNCÜ KUSAK KORUMA: TEMEL HAKLAR
IZLEME SİSTEMLERİ VE YILLIK IZLEME SİSTEMİNİN İLK DÖRT YILI

AUTHORS: Mesut GÜLMEZ

PAGES: 563-603

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/8062>

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜNDE ÜÇÜNCÜ KUŞAK KORUMA: TEMEL HAKLAR İZLEME SİSTEMLERİ VE YILLIK İZLEME SİSTEMİNİN İLK DÖRT YILI

Prof. Dr. Mesut GÜLMEZ*

Özet

Uluslararası Çalışma Örgütü, insan hakları yazınında "ikinci kuşak" olarak nitelendirilen ekonomik, sosyal ve kültürel haklar, kısacası sosyal haklar alanında kurallar üreten ve "taraf" yada "üye" devletlerce üstlenilen yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak amacıyla uluslararası koruma ve denetim mekanizmaları oluşturan en eski ve deneyimli uluslararası bir kuruluştur. Örgüt, 1998 yılında kabul ettiği Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler İle İzlenmesi UÇÖ Bildirgesi ile, yazarın "üçüncü kuşak" olarak nitelendirdiği yeni bir koruma sistemi oluşturmuştur. "Temel İnsan Hakları Sözleşmeleri" başlığı altında kümelenen sekiz sözleşmenin güvenceye aldığı haklar için, "yıllık" ve "küresel" olmak üzere iki kanaldan işleyen, birinci ve ikinci kuşak koruma ve denetim sistemlerini tamamlayan, özendirici nitelikte bir "izleme" sistemi öngörülmüştür. Makalede; Bildirgenin hazırlık sürecine ve her iki izleme sisteminin amaç ve işleyişine ilişkin genel bilgiler verildikten sonra, "yıllık izleme"nin geride kalan dört yıllık bir dönemi kapsayan uygulaması, özellikle temel haklardan birini oluşturan "sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı" çerçevesinde incelenip değerlendirilmiştir.

Abstract

International Labour Organization is the oldest and the most experienced international institution in setting up rules in economical, social and cultural rights, shortly in social rights, and in forming international protection and control mechanism to ensure that state parties or member states fulfill their obligations which they have already undertaken. All of these functions are named "second generation" protection. Recently, ILO has constituted a new protection system which is named as "third generation" by approving an ILO declaration in 1998

* Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİ)

on "Fundamental Principles and Rights at Work". In addition to this, the rights which are being secured in eight ILO agreements are clustered in an upper agreement (The Fundamental Human Rights Agreement). For this agreement, a "following-up" system, which has an encouraging character, has been assigned. This system's intend is to complete first and second generation protection and control system in two different ways. They are "Annual Report" and "Global Report". In this article, after giving general information about the process of preparation of Declaration and about the goals and operation of both follow-up systems, the four-year applications of "annual follow-up" have been inspected and evaluated. This has been especially examined in context of "freedom of association and collective bargaining" which is one of the basic principles.

GİRİŞ

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ), gerek onay koşuluna bağlı olarak işletilen dönemsel raporlara ve yakınmalara dayalı genel denetim, gerekse onaydan bağımsız olarak uygulanan yakınmalara dayalı özel denetim sistemleri ile, insan haklarının uluslararası korunması alanında kuruluşundan beri öncü ve esin kaynağı olma işlevi görmüştür (Gülmez: 2004: 43-114). Örgütün, 1919'da kuruluşuyla birlikte ve 1944'te de Filadelfiya Bildirgesini izleyen dönemde oluşturduğu ve işlerliğe geçirdiği onay koşullu birinci kuşak ve onay koşulsuz ikinci kuşak koruma ve denetim sistemleri, evrensel ölçekli olmakla birlikte, kişiler ve haklar yönlerinden uygulama alanları sınırlı olan sistemlerdir.

Ancak bu koruma ve denetim sistemleri, sayısı çok olmayan "yargısal" nitelikli sistemler bir yana bırakılırsa, esin kaynağı olduğu benzerleri içinde görece olarak en etkili olanlarıdır. Bunu da, öncelikle, hala başka hiçbir evrensel yada bölgesel ölçekli uluslararası kuruluştaki ikinci bir örneği bulunmayan "üçlü yapı" ilkesine (Gülmez, 2000: 59-67) borçludur. UÇÖ, kurumsal yaşamının dördüncü çeyrek yüzyılının başlarında, anlayış ve nitelik yönlerinden ilk iki kuşak korumadan ayrılan ve konusu yönünden de sınırlı olan, "üçüncü kuşak" biçiminde adlandırdığım yeni bir koruma sistemi oluşturmuştur.

I. GENEL OLARAK BİLDİRGE VE İZLEME SİSTEMLERİ

18 Haziran 1998 tarihinde kabul edilen *Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler İle İzlenmesi UÇÖ Bildirgesi*, UÇÖ'nün anılan işlevinde yeni bir aşamayı simgeler ve yeni bir koruma yöntemi getirir. Temel insan hakları kümesi içinde yer alan sekiz sözleşmeye ilişkin uluslararası korumayı tamamlayarak daha da güçlendirmeyi, onaydan bağımsız ve raporlar temeline dayalı olarak

işletilecek yeni bir “izleme” sistemi kurulmasını amaçlar. İki ayrı yoldan gerçekleştirilecek bu izlemelerle, sendikal özgürlüklerle sınırlı olan onaydan bağımsız koruma ve denetimin kapsamı genişletilmiştir.

Temel Haklar Bildirgesi, Anayasayı değiştirme ve üye devletlere yeni yükümlülükler dayatma amacı taşımayan, yalnızca “temel ilkeler”in anlamını açıklamaya yönelik olan bir belgedir (BIT, 1998; Taqi: 1-6). 1998 Bildirgesi, UÇÖ’nün özellikle 1994 yılından beri çeşitli organları çerçevesinde sürdürdüğü ekonominin küreselleşmesine meydan okuma konusundaki çalışma ve tartışmalara verdiği bir yanıttır. Küreselleşmenin, asgari bir sosyal kurallar temeline dayanması, ekonomik gelişmeye sosyal gelişmenin de eşlik etmesi gerektiği düşüncesinin sonucudur.

Bildirgede açıklanan temel hak ve ilkeler, UÇÖ’nün sendikal haklar, zorla çalıştırma yasağı, ayrımcılık yasağı ve çocukların çalıştırılmasının yasaklanması konularındaki “temel insan hakları sözleşmeleri” olarak nitelendirilen sekiz sözleşmede güvenceye alınan hak ve ilkeler ile ilgilidir ve bunlar, şu dört ana başlıkta toplanmıştır:

- Örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının eylemsel olarak tanınması (1948 ve 1949 tarihli, 87 ve 98 sayılı sözleşmeler);
- Tüm biçimleriyle zorla çalıştırmanın yada zorunlu çalışmanın kaldırılması (1930 ve 1956 tarihli, 29 ve 105 sayılı sözleşmeler);
- Çocukların çalış(tır)ılmasının yasaklanması (1973 ve 1999 tarihli, 138 ve 182 sayılı sözleşmeler);
- İstihdam ve meslekte ayrımcılığın yasaklanması (1951 ve 1958 tarihli, 100 ve 111 sayılı sözleşmeler).

Bildirgenin kabul edilmesini izleyen yıllarda (1999-2004 arasında), Türkiye’nin tümünü onayladığı temel sözleşmelere ilişkin onay sayı ve oranlarının evrimi, onay düzeyinde evrenselliğe büyük ölçüde yaklaşıldığını göstermektedir. Mart 2004 sonu itibarıyla, 8 sözleşmeye ilişkin toplam onay sayısının 1219 olduğu ve aynı tarihte UÇÖ’ye üye 177 devletin bulunduğu gözönüne alınırsa, ortalama onay sayısının 152,4 ve onay oranının da %86 olduğu görülür (bkz. Çizelge 1). Ancak, UÇÖ’ye üye olmayan devletler gözönüne alındığında ve ortalama onay sayı ve oranları Birleşmiş Milletlere üye olan 191 devlet üzerinden hesaplandığında, evrensellik düzeyi düşmektedir (%79,8).

Çizelge 1: Temel Haklar Sözleşmelerinin Onay Sayılarının Evrimi (1999 - 2004)

Temel Haklar Sözleşmeleri	31.12.99		31.12.02		31.12.03		17.03.04	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
87	127	73	141	80,6	142	80,2	142	80,2
98	145	83,3	152	86,9	154	87,0	154	87,0
29	151	86,8	161	92,0	163	92,0	163	92,0
105	145	83,3	158	90,3	161	90,7	161	90,7
100	143	82,2	160	91,4	161	90,7	161	90,7
111	141	81,0	158	90,3	159	89,8	159	89,8
138	83	47,7	120	68,6	131	74,0	132	74,6
182	5	2,8	132	75,4	147	83,0	147	83,0
Toplam	940		1182		1218		1219	
Ortalama Onay	117,5	67,5	147,7	84,4	152,2	86,0	152,4	86,0

Kaynak: BIT, Rapport de la Commission d'experts..., Ratifications, CIT, 88^e, 89^e, 90^e, 91^e, 92^e sessions, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.

Açıklama: 1999, 2002, 2003 ve 2004 yıllarına ilişkin ortalama onay sayı ve oranları, UÇÖ'ye üye devlet sayısının, 1999'da 174, 2002'de 175 ve 2003 ile 2004'te de 177 olduğu gözönüne alınarak hesaplanmıştır.

1. Bildirgenin Hazırlık Süreci ve İzleme Sistemlerinin Nitelikleri

1998 Bildirgesi, sendikal haklar için oluşturulan ve onay koşulsuz işletilen özel denetim mekanizmasının temel organı olan Sendika Özgürlüğü Komitesine benzer bir denetim organını, belirtilen öteki temel haklar için de oluşturmayı amaçlayan bir sürecin uzantısıdır (Kellerson, 1998: 243).

Ekonominin küreselleşmesinin ekonomik ve sosyal etkileri konusundaki tartışmalar, Mart 1995'te Kopenhag'ta gerçekleştirilen küresel "Sosyal Doruk"ta, çalışanların temel haklarının tanımlanması konusunda bir uzlaşmaya varılmasıyla sonuçlanmıştır. Devlet ve hükümet başkanları; "nitelikli istihdam (iş) sağlamayı ve *çalışanların temel hak ve çıkarlarını korumayı*; bu amaçla da, *UÇÖ'nün -yukarıda belirtilen- ilgili sözleşmelerine saygı gösterilmesini geliştirmeyi*" üstlenmişlerdir. Ertesi yıl 13 Aralık 1996 tarihinde, Singapur'da toplanan Dünya Ticaret Örgütü Bakanlar Konferansında, ikinci bir adım atılarak şu sonuç açıklaması kabul edilmiştir: Uluslararası düzeyde tanınmış, *temel çalışma kurallarına uyma yükümlülüğümüzü yeniliyoruz*. UÇÖ, bu kuralların oluşturulması ve onlarla ilgilenilmesi (uygulanmasının denetlenmesi) konusundaki yetkili kuruluştur. UÇÖ'nün bu kuralları geliştirmek için sürdürdüğü etkinlikleri desteklediğimizi doğruluyoruz. Ticari mübadelelerin kolaylaştırdığı ekonomik büyüme ve gelişmenin ve ticarete daha ileri bir liberalizasyonun, bu kuralların

gelişmesine katkıda bulunacağını düşünüyoruz” (BIT, 1998). Dünya Ticaret Örgütü, temel haklara ilişkin olumlu tutumunu açıklarken asıl amacından vazgeçmemiş, tersine temel insan haklarıyla ilgili sözleşmelerin daha ileri düzeyde bir liberalizasyonla gerçekleştirileceğini ileri sürmüştür.

Bu gelişmeler üzerine, 1997 UÇK raporunda Genel Müdür, Genel Konferansa bir genel haklar bildirgesi kabul edilmesi önerisinde bulunmuştur (BIT, 1997: 13 vd.). 1997’de tartışıldıktan sonra, Yönetim Konseyi bildirgenin kabul edilmesi sorununu 1998 UÇK gündemine almış ve 18 Haziran 1998’de de, Bildirge kabul edilmiştir. 1995 Kopenhag Sosyal Doruğunda kabul edilen eylem programının yukarıda değinilen 54/b paragrafında açıklanan amaca katkıda bulunmak üzere kabul edilen 1998 Bildirgesi, Giriş ile 5 maddelik metin ve izleme sistemleri ile ilgili Ek olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır.

Bildirgeye göre, üye devletlerin tümü UÇÖ’ye özgürce üye olmakla, bu Örgütün Anayasasında ve onun eki Filadelfiya Bildirgesinde açıklanan ilkeleri ve hakları kabul etmişler, olanak ve durumlarının özgüllüğü ölçüsünde, Örgütün tüm amaçlarının gerçekleşmesi için çaba göstermeyi üstlenmişlerdir (m. 1/a). Bu ilkeler ve haklar, Örgütün içinde olduğu kadar dışında da, temel olarak tanınmış sözleşmelerde özel haklar ve yükümlülükler biçiminde dile getirilmiş ve geliştirilmiştir (m. 1/b). Bunun anlamı, üyelik ilişkisinin kurulmasıyla Anayasa-daki ilkeler ve amaçlarla ilgili yükümlülüklerin doğmuş ve bu ilkelerin de temel insan haklarıyla ilgili sözleşmelerde ayrıntılı olarak düzenlenmiş olmasıdır.

Bildirgenin 2. maddesinde, temel hakların neler olduğu ve bu sözleşme-den doğan yükümlülüklerin dayanağını “UÇÖ’ye üyelik” ilişkisinin oluşturduğu ve bunun onay koşulundan bağımsız nitelik taşıdığı ve bu yükümlülüğün hangi temel haklar için söz konusu olduğu ortaya konulmuştur. Buna göre, tüm üyeler, söz konusu sözleşmeleri *onaylamamış olsalar bile*, yalnızca Örgüte üye olmaları nedeniyle, iyi niyetle ve Anayasaya uygun olarak, sekiz sözleşmeye konu olan temel haklarla ilgili ilkelere saygı göstermek, onları geliştirmek ve gerçekleştirmekle yükümlüdür.

Bildirgenin 3. maddesi, UÇÖ’ye düşen yükümlülükler ve bunların yerine getirilmesi için Örgütün başvuracağı araçlar, kısacası getirilen izleme sisteminin *özendirici* niteliği ile ilgilidir. Buna göre UÇK, Örgüte üye olan devletlerin ortaya konulan ve dile getirilen gereksinimlerine yanıt olarak, dış yardım ve kaynakların seferber edilmesini de kapsamak üzere, tam olarak kendisinin anayasal, pratik ve bütçesel araçlarına başvurarak ve UÇÖ Anayasasının 12. maddesi gereğince ilişkiler kurduğu başka uluslararası örgütleri de bu çabaları destekle-

meye özendirerek, sözü edilen hedeflere erişecek biçimde üyelerine yardım etme yükümlülüğünün Örgüte düştüğünü kabul etmiştir. Örgütün, üyelerine yardımda bulunacağı konular ve dolayısıyla izleme sisteminin özendirici yönünü ve anlamını ortaya koyan UÇÖ yardımları şunlardır:

- a) Temel sözleşmelerin onaylanması ve uygulanmasını geliştirmeye yönelik teknik işbirliği ve danışsal hizmetler sunma;
- b) Bu sözleşmelerin tümünü yada kimilerini henüz onaylayacak durumda bulunmayan üyelerine, anılan sözleşmelere konu olan temel haklarla ilgili ilkelere saygı gösterme, onları geliştirme ve gerçekleştirme çabalarında yardım etme;
- c) Üyelerine, ekonomik ve sosyal gelişmeye elverişli bir ortam yaratma çabalarında yardım etme.

UÇÖ'nün yardım programlarını gösteren 3. madde, üye devletlerin temel insan haklarına ilişkin yükümlülüklerinin kapsam ve boyutlarını da ortaya koymaktadır. Bunlar; üçüncü kuşak korumanın sürekliliğini de içeren, üstlenilen yükümlülüklerin soyuttan somuta doğru uzandığını ve olumlu edimlerde bulunmayı da içerdiğini ortaya koyan “saygı gösterme”, “geliştirme” ve “gerçekleştirme” sözcükleriyle anlatılmıştır. Yıllık izlemenin organlarından biri olan ve “uzman-danışmanlar” olarak anılan Uzmanlar Grubu, bu sözcüklerin anlamına açıklık getirmiş ve üçüncü kuşak korumanın, salt temel insan hakları sözleşmelerini onaylamakla ve böylece saygı gösterme konusundaki siyasal istencini ortaya koymakla sınırlı olmadığını belirtmiştir: *Saygı gösterme*, temel hak ve ilkeleri gerçekleştirme konusunda siyasal istenç taşıma demektir ve burada (bile), soyut nitelikli yalın sözler söz konusu değildir. *Geliştirme*, olumlu bir değişimi amaçlayan eylem ve programlarla desteklenmiş bir seferberlik anlamına gelir. *Geliştirme*, alt düzeyde de olsa, belli bir çıkış noktasından başlayarak temel ilke ve hakların tam olarak gerçekleştirilmesi doğrultusunda bir ilerlemeye girişilmesidir. *Gerçekleştirmeden* ise, kadın ve erkeklerin ve ailelerinin günlük yaşamında, işyerinde ve toplumda (somut) iyileştirmelerin anlaşılması gerekir (BIT, 2004: 2-3).

Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi, öngördüğü kuralların yaşama geçirilmesini amaçlayan *izleme mekanizmasını* 4. maddesiyle düzenlemiştir. Buna göre, Bildirgenin tam olarak uygulanması için Bildirgenin ayrılmaz bir parçasını oluşturan Bildirge Ekinde açıklanan uygulama biçimlerine uygun olarak *özendirici, güvenilir ve etkili bir izleme mekanizması* işlerliğe konulacaktır. Görüldüğü gibi Bildirge, üçüncü kuşak koruma yöntemi için “denetim”den söz etmemiş, “özendirici” nitelik taşıdığını belirttiği bir “izleme” mekanizması getirmiştir.

Bildirgenin sonuncu ve 5. maddesi, sosyal ilerleme ile ticari değişimlerin serbestleştirilmesi arasındaki ilişki sorununu ele almıştır. Buna göre, *çalışma kuralları koruyucu ticari amaçlara hizmet etmeyecektir* ve Bildirgedeki hiçbir kural ve izleme mekanizması, benzer amaçlar için ileri sürülemez ve bu amaçlara hizmet edemez; bundan başka, herhangi bir ülkenin karşılaştırmalı avantajı hiçbir biçimde, bu Bildirge ve izleme mekanizması nedeniyle tartışma konusu yapılamaz. Kanımca Bildirgenin bu maddesi, temel insan haklarının öncelik ve üstünlük özellikleri, uzman-danışmanların da vurguladıkları gibi, ülkelerin siyasi, toplumsal, ekonomik, kültürel vb. ulusal koşulları gözönüne alınmaksızın, tüm kişiler ve kesimler için uygulanması gerektiği unutulmaksızın anlaşılmalı ve yorumlanmalıdır. Temel insan haklarının tümü, koruyucu ticari amaçları (fins commerciales protectionnistes / protectionist trade purposes) gerçekleştirmenin araçları olarak düşünülemez.

2. Yıllık ve Küresel İzleme Sistemleri

Bildirgenin izlenmesi konusunu düzenleyen Ek, izlemenin genel amacını belirtmiş ve onaylanmayan temel sözleşmelere ilişkin olarak verilecek *yıllık raporlar* ile geçen dört yıllık dönemde gözlemlenen olaylar konusunda Genel Müdürün hazırlayacağı *küresel (global) rapora* dayalı olmak üzere, izlemenin iki yoldan gerçekleştirilmesini öngörmüştür. Başka deyişle, izleme iki yoldan yapılacaktır. Yönetim Konseyi, temel ilke ve hakların tümüne ilişkin olarak onaylamayan devletlerce gönderilecek yıllık raporları inceleyecektir. Genel Konferans ise, her yıl Genel Müdürün hazırlayacağı dört temel haktan birine ilişkin küresel raporu inceleyecektir.

İzlemenin *amacı*, üyelerce UÇÖ Anayasasında ve Filadelfiya Bildirgesinde tanınan ve bu Bildirgede yinelenen temel ilkeleri ve hakları geliştirmek ereğiyle harcanan çabaları özendirmektir (m. 1).

Bildirge Eki, hedefin titizlikle *özendirici* nitelik taşıdığını vurgulamıştır. Bu izleme, teknik işbirliği etkinlikleri çerçevesinde, UÇÖ'nün sağlayacağı yardımın bu temel ilkelerin ve hakların uygulamaya konulması için üyelerine yararlı olabilecek alanların belirlenmesine olanak verecektir. İzleme, varolan (genel ve özel) denetim mekanizmalarının yerini alamayacak ya da işleyişine engel olamayacaktır; sonuç olarak, yürürlükteki denetim mekanizmalarının ortaya koyduğu özel durumlar, bu izleme çerçevesinde incelenemeyecek ya da yeniden incelenemeyecektir (m. 2). Böylece izleme, birinci ve ikinci kuşak koruma sistemlerini tamamlayıcı bir korumadır.

Öngörülen bu özendirici hedef, Bildirgede açıklanan ilkelerin gerçekleştirilmesi ereğiyle üye devletlerin çabalarını yüreklendirme ve Örgütün bu alandaki eyleminin etkililiğini değerlendirme olanağı verecektir. Dolayısıyla izleme, üye devletlerin bu ilkelere saygı göstermesine ilişkin yakınmalar için temel olmayacaktır. Yine, sözleşmelerden doğan yükümlülüklerin denetlenmesi süreçlerine konu olan durumların ikinci kez incelenmesine ve bu süreçlerin işleyişinin engellenmesine yol açmayacaktır. Kısacası izleme, genel ve özel denetim sistemlerinden bağımsız biçimde işleyecek ve işletilecektir. Çünkü, izleme ile bu süreçlerin amacı aynı değildir. İzleme, daha önce tartışılan yada tartışması sürdürülen sorunların yeniden ele alınmasına yada bu süreçlerin yetkisine giren yeni sorunların incelenmesine olanak vermeyecektir. Bu gibi sorunların ortaya atılması durumunda, Bildirgedeki izlemenin yıllık ve küresel kanatlarının çerçevesi dışında kaldığının ileri sürülmesi gerekir. Genel Konferanstaki tartışmalar sırasında, izlemenin varolan süreçlere dayanması ve bu süreçlerin sonuçlarını gözönüne alması nedeniyle yeni bir süreç oluşturmadığı birçok kez vurgulanmıştır (<http://www.ilo.org>, 18.02.2000).

İzlemenin, Bildirgenin sonraki bölümlerinde açıklanan iki kanadı yada yolu, varolan yöntemlere çağrıda bulunmaktadır. Onaylanmamış sözleşmelerle ilgili yıllık izleme, yalnızca Anayasanın 19. maddesinin 5. fıkrasının e bendinin uygulamaya konulmasında yürürlükteki yöntemlerde kimi uyarlamalar yapılmasını gerektirecektir. Küresel raporun ise, Anayasaya uygun olarak uygulamaya konulan yöntemlerin sonuçlarının en iyi biçimde elde edilmesine olanak vermesi gerekir (m. 3).

a. Yıllık İzlemenin Amacı ve İşleyişi

Onaylanmayan temel sözleşmelerle ilgili *yıllık izlemenin amacı*, henüz tüm temel sözleşmeleri onaylamamış devletlerce Bildirgeye uygun olarak harcanan çabaların her yıl izlenmesine olanak vermektir. Bu izleme, Yönetim Konseyince 1995'te getirilen dört yılda bir inceleme (denetim) yapılması yönteminin yerine geçecek yalınlaştırılmış bir yöntem aracılığıyla yapılacaktır. Yıllık izlemenin uygulama alanı da, Bildirgede sayılan -ve yukarıda belirtilen- dört temel ilke ve hak kategorisidir.

Yıllık izlemeyi gerçekleştirme yöntemleri, izlemede temel alınacak raporlar ile raporları inceleyecek ve izlemeyi sonuçlandıracak organlar, Bildirge Ekinde şöyle düzenlenmiştir:

İzleme, Anayasa madde 19/5, e bendi kuralı gereğince *onaylanmayan sözleşmeler* için Yönetim Konseyinin belirlediği uygun aralıklarla üye devletlerden istenecek raporlar temeline dayalı olarak yapılır. Onay koşulsuz denetim yolu, 1946 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle açılmış ve 1948’de de yürürlüğe girmişti.

Yönetim Konseyi, dört temel ilke ve hak kümesi için yıllık izlemenin, 1999’da rapor isteklerinin gönderilmesi ve Mart 2000’de de raporların Konseyce incelenmesiyle başlamasına karar vermiştir. Konsey, Kasım 1999’u da, yanıtların gönderilmesi için son tarih olarak belirlemiştir. Rapor formatları, temel sözleşmelerden birini yada birkaçını onaylamayan hükümetlerden yasal düzenleme ve uygulamalarında yaptıkları tüm olası değişikliklere ilişkin bilgiler elde edecek biçimde tasarlanacaktır. Anayasanın, raporların incelenmesi ve bir örneğinin temsil yeteneği bulunan örgütlere gönderilmesi ile ilgili 23. maddenin ve yerleşik uygulamanın gereğince gözönünde bulundurulması gerekir. Görüldüğü gibi yıllık inceleme, onaylanmayan temel sözleşmeler için her yıl gönderilen resmi bilgiler ile sendikal sosyal ortakların bu konudaki görüş, gözlem ve yorumlarına dayanacaktır. Yıllık izlemenin amacına uygun biçimde ve etkili olarak işleminde, sendikal örgütlerin sürece katılması son derece önemlidir.

Büroca derlenen raporları, Yönetim Konseyi inceleyecektir. Ancak derlenen raporlar Konseyce ele alınmadan önce, Konseyin bu incelemeyi yapmasını kolaylaştıracak yeni bir organ devreye girecektir. Büro, Yönetim Konseyince bu amaçla atanan bir *Uzmanlar Grubuna* başvurabilecektir. Uzmanlar Grubu belirlenmesinin amacı, UÇB’nin yaptığı raporlar derlemesinin Yönetim Konseyince daha iyi incelenmesine olanak sağlamaktır. Uzmanlar Grubu, derlenen raporlara, daha derinlemesine bir inceleme yapılmasına değer görülen yönlerine dikkat çekebilecek bir “*Giriş*” yazmakla görevlidir. Uzmanlar Grubunun, yüksek düzeyde, az sayıda, üyelerinin yansız ve bağımsız olması, dürüstlük ve yetkinlik ölçütlerine göre seçilmesi önerilmiştir. UÇB, yedi üyeden oluşan, Genel Müdürün Yönetim Konseyi Bürosuna önerdiği belirtilen ölçütlere göre oluşturulmuş bir adaylar listesinden Konseyce 3 yıl için seçilen bir Uzmanlar Grubu önermiştir. Uzmanlar Grubunun görevi, üye devletlerden derlenen yanıtları incelemek, bu raporlar derlemesine bir giriş yazmak ve daha kapsamlı incelenmesi gereken yönlerine dikkat çekmek ve rapor formatlarında yapılacak uyarlamalar için Konseye öneride bulunmaktır. Uzman-danışmanlar, 28 Ocak 2004 tarihinde Yönetim Konseyine sundukları 5. raporlarında da yineledikleri gibi (BIT, 289/4, 2004), Bildirgeye ilişkin ulusal düzenlemeleri derinlemesine incelemekle görevli değildirlere. Görevleri, ulusal yasal düzenlemelerdeki bilgileri gözönünde bulundurarak ülkelerdeki gerçek durumu (yani Bildirge temelinde politikaları,

programları ve önlemleri uygulamak için işlerliğe konulan kurumları) görmek, güçlükleri görmezlikten gelmeksiniz az yada çok ilerleme sağlanan yada hiç sağlanamayan durumları saptamaktır.

Yönetim Konseyi, Mart 1999 toplantısında, dört rapor formatını onaylamış ve yedi üyeden oluşan ve bu görevleri yerine getiren Uzmanlar Grubunu belirleme kararı almıştır (BIT, 1999: 2-3). Yönetim Konseyinde temsil edilmeyen üyelere, tartışmalar vesilesiyle raporların içerdiği bilgileri tamamlamak için zorunlu yada yararlı görünebilecek açıklamalar getirebilmelerine olanak vermek amacıyla yöntemlerde uyarlamalar yapılması düşünülecektir. Bildirgeye Ek, Yönetim Konseyi üyesi olmayan devletlerin katılımının, “en uygun biçimde” olmasını öngördüğünden, bu katılma yalnızca uygun bilgiler sunulmasına olanak vermeye yöneliktir ve karar sürecine katılmayı içermez.

Özetlemek gerekirse, üye devletlerce gönderilen raporların incelenmesi, yani yıllık izleme sistemi üç aşamadan oluşmaktadır. İlk aşama, Büronun yıllık raporları derlemesidir. Raporların gönderilmesi için öngörülen son tarih, Kasım başıdır. İkinci aşama, raporlar derlemesinin Uzmanlar Grubunca incelenmesidir. Bunun için öngörülen tarih, Şubat ayıdır. Uzmanlar Grubunun hazırlayacağı girişin, Konseyin ilkbahar (Mart) toplantısından önce hazır olması gerekir. Girişin amacı, yanıtları irdeleyerek, Konseyde yapılacak tartışmaları kolaylaştırmaktır. Üçüncü aşama da, raporlar derlemesinin ve girişin Konseyde tartışılmasıdır (<http://www.ilo.org>, 18.02.2000).

b. Küresel İzlemenin Amacı ve İşleyişi

Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesinin getirdiği ikinci koruma yöntemini oluşturan küresel izlemenin ve bu amaçla hazırlanan raporun amacı, uygulama alanı ve yöntemleri, yani raporu inceleyecek ve izlemeyi sonuçlandıracak organlar, kısacası küresel izlemenin işleyişi konusunda şu düzenlemeler yapılmıştır:

Küresel raporun amacı, geçen dört yıllık bir dönem sırasında gözlemlenen, her bir küme temel ilke ve hakka ilişkin küresel ve dinamik bir imaj sunmak ve Örgütün yaptığı yardımın etkililiğini değerlendirmede temel almak ve özellikle konusu, uygulanmaları için gerekli iç ve dış kaynakları seferber etmek olan teknik işbirliği alanında eylem planları biçiminde olmak üzere, gelecek dönemlere yönelik olarak öncelikleri belirlemektir. Küresel raporun uygulama alanı, sırayla her yıl, dört temel ilke ve hak kategorisinden biridir. UÇK, küresel raporun, dört temel ilke ve hakkın her biri konusunda, onaylayan ve onaylama-

yan ayrımı yapılmaksızın tüm üye devletlerin durumuna ilişkin bütüncü bir vizyon sağlaması dileğinde bulunmuştur.

Küresel raporun yöntemleri konusunda yapılan düzenleme şöyledir: Küresel rapor, Genel Müdürün sorumluluğu altında, resmi yada derlenen ve varolan yöntemlere göre doğruluğu denetlenen bilgiler temeline dayalı olarak hazırlanır. Rapor, temel insan hakları sözleşmelerini onaylayan ve onaylamayan tüm ülkeleri kapsar. Temel sözleşmeleri onaylamayan devletler için, bu rapor özellikle yukarıdaki yıllık izleme sonucuna dayanacaktır. İlgili sözleşmeleri onaylayan üyelerin durumunda ise, rapor özellikle Anayasanın 22. maddesindeki (onaylanan sözleşmelere ilişkin yıllık¹) raporlara dayanacaktır. Küresel rapor, bu izleme sisteminin ikinci aşamasında, üçlü tartışma ereğiyle, *Genel Müdür raporu olarak Konferansa sunulacaktır*. Konferans bu raporu, Tüzüğü'nün 12. maddesindeki raporlardan ayrı bir rapor olarak ele alabilecek ve yalnızca bu rapora ayrılmış bir oturum çerçevesinde yada başka uygun bir biçimde onu tartışabilecektir. Daha sonra en yakın toplantılardan birinde, gelecek dört yıllık dönemde teknik işbirliği konusunda uygulanacak eylem planları ve öncelikler ile ilgili olarak, bu *tartışmadan sonuçlar çıkarma yetkisi Yönetim Konseyinin* olacaktır. Bu da, küresel izlemenin üçüncü ve son aşamasıdır. UÇB, Genel Konferans tartışma sonuçlarını irdeleyebilmek ve teknik işbirliği konusunda gerekli kaynakları belirlemek için Konseyin sonbahar (Kasım) dönemi toplantısının en uygunu olduğunu belirtmiştir.

Yönetim Konseyi ve Genel Konferans, bu kuralların uygulamaya konulması için iç işleyişlerini düzenleyen yönetmeliklerinde gereken değişiklikleri yapacaklardır. UÇK, edinilen deneyimler ışığında, genel amacın yerine getirildiğini denetlemek için bu izlemenin işleyişini, zamanı geldiğinde gözden geçirecektir.

¹ UÇÖ Anayasasının "yıllık" biçiminde belirlediği dönemsellik, Yönetim Konseyinin kararlarıyla değiştirilmiştir. Dönemsellik, 12 öncelikli sözleşme için 2 yıl ve bunların dışında kalan sözleşmeler içinse 5 yıl olarak belirlenmiştir (Gülmez, 2000: 166-170). Yönetim Konseyi, daha sonra aldığı kararlarla, dönemsel raporlar gönderme sisteminde ülkeleri iki büyük gruba ayırmıştır. Üye ülkeleri, İngilizce alfabetik sıraya göre A-J ve K-Z olmak üzere iki grupta toplamıştır. Bir yıl adları A'dan J'ye, öteki yıl içinse K'dan Z'ye değin olan ülkelerden raporlar istenmesini öngörmüştür. Belirtelim ki, sözleşmelerin de konularına göre sınıflandırıldığı ancak 12 sözleşme için iki yılda bir, kalan 132 sözleşme için de beş yılda bir rapor gönderilmesinde bir değişikliğin yapılmadığı bu yöntemden beklenen başlıca yararlar; çalışma bakanlıklarınca bilgi derlenmesini kolaylaştırmak, hükümet raporlarının irdelenmesinde uyumu iyileştirmek ve belirli bir alanda sözleşmelerin uygulanması konusunda daha eksiksiz bir görüş edinebilmektir (BIT, 2002c).

1998 Bildirgesinin, temel ilkelerin ve hakların evrenselliğinin, bu hakların tartışma konusu olduğu ve büyük bir belirsizliğin bulunduğu bir evrede, hükümetler ve sosyal ortaklarca yeniden doğrulanmış olması küçük, önemsiz bir sonuç değildir (Kellerson, 1998: 247).

3. Bildirgenin ve İzleme Sistemlerinin İşlerliğe Geçirilmesi

Yönetim Konseyi, Kasım 1998'deki toplantısında, izleme sürecinin, bilgi istemlerinin gönderilmesiyle, 1999'dan itibaren başlamasına karar vermiştir. İzlemenin ikinci kanadı ise, her yıl dört küme temel haktan birine ilişkin küresel raporu ele alacaktır. Bu raporların birincisinin, sendika özgürlüğüne ilişkin olması ve 2000 yılında yayımlanması öngörülmüştür. İzleyen yıllarda da, Bildirgedeki sıra içinde, öteki üç temel ilke ve hakka ilişkin küresel raporların sunulması önerilmiştir. Yönetim Konseyi de bu öneriyi benimseyerek, 2001'de zorla çalıştırma, 2002'de çocukların çalışmasının kaldırılması ve 2003'te de ayrımcılığın kaldırılması konularındaki küresel raporların sunulmasını kabul etmiştir (BIT, 1999a: 3). 2003 yılı itibarıyla, küresel izlemenin birinci turu tamamlanmış ve 2004'te ikinci tur başlamıştır.

Yönetim Konseyi, UÇB'den Mart 1999'da yapacağı toplantı için, henüz askıda bulunan bir dizi teknik ve pratik noktayı çözmek amacıyla açık / belirli önerilerde bulunmasını istemiştir. Söz konusu noktalar; raporların oluşturulma düzeni, yıllık raporların sonuçlarını Konseye sunmakla görevli Uzmanlar Grubunun bileşimi ve onaylanmamış sözleşmelere ilişkin bilgi istemlerinin sunulması noktalarıdır. Konsey, bu noktaların ve başka sorunların, delegelerin gözlem ve önerilerinin gözönüne alınarak çözülmesini istemiştir (BIT, 1999b: 22).

UÇB, sözü edilen konulara ilişkin önerilerini ve dört temel ilke ve hakkın her biri için gönderilecek raporların hazırlanmasında gözönünde tutulacak format taslaklarını hazırlamış ve daha sonra da değişiklikler yapmıştır (<http://www.ilo.org>, 18.02.2000).

Genel Müdür, Nisan 1999'da yıllık raporlar için yararlanılacak formatları ilgili hükümetlere göndermiş ve yanıtlarını 1 Kasım 1999'a değin göndermelerini rica etmiştir.

Kasım 1998 ve Mart 1999 dönemi toplantılarda, Konseyde üyesi olmayan devletlerin tartışmalara katılma biçimlerini ele alan Yönetim Konseyi, bu katılımın enformel bir oturum sırasında gerçekleşmesine olumlu baktığını açıklamıştır. Önerilen çözüme göre, Yönetim Konseyi, Büronun derlediği raporları ve

Uzmanlar Grubunun yazdığı girişi içeren yıllık raporları inceleyecektir. Resmi bir toplantıda genel bir tartışma yapacak, bunu daha kapsamlı biçimde incelenmeyi gerektiren yönlerin ele alınması izleyecektir. Bu inceleme sırasında, Konseyde üyesi olmayanların katılımına olanak sağlamak için, resmi oturumuna ara verebilecektir. Enformel görüş alış verişinden sonra, Konsey, olağan kurallarına göre, genel tartışmayı ve komite olarak yaptığı tartışmaları gözönünde bulundurarak sonuçlar kabul edilebilecektir.

Küresel raporun Genel Konferansta tartışılması konusunda, Yönetim Konseyi bu raporun Genel Müdür raporundan ayrı bir rapor olarak ele alınmasına karar vermiştir. Özellikle, Genel Müdür raporunun tartışılmasında uygulanan zaman ve konuşmacı sınırlaması gibi kurallara bağlı tutulmasını, özel yöntemler uygulanmasını kabul etmiştir. Tartışmanın interaktif olması dileği belirtilmiştir.

Böylece, yıllık ve küresel raporlar aracılığıyla yapılacak izlemeye ilişkin yöntem kurallarının belirlenmesi için süren çalışmalar sonuçlanmış ve denetimi yapacak organların çalışmasını düzenleyen yönetmeliklerde yapılması gereken değişiklikler belirlenmiştir. UÇK Yönetmeliği, madde 19/5, e bendi gereğince sunulan raporların Uygulama Komisyonunca incelenmesini öngördüğünden, Bildirge gereğince sunulacak yıllık raporların Yönetim Konseyince incelenebilmesi için bu kuralın değiştirilmesi gerekmektedir.

II. YILLIK İZLEMENİN İLK DÖRT YILI

Temel Haklar ve İlkeler UÇÖ Bildirgesinin Eki uyarınca oluşturulan iki izleme sisteminden, dört ana kümedeki temel insan haklarını güvenceye alan sekiz sözleşmenin hiçbirini yada kimilerini *onaylamayan* devletlerin her yıl göndermek zorunda oldukları raporların incelenmesi temelinde gerçekleştirilen yıllık izleme 2000 yılında başlamış; 2003'te, ilk değerlendirme yapma olanağı verebilecek dört yıllık bir uygulama geride kalmıştır. Aynı yıl, küresel izleme çerçevesinde ise, dört küme temel hakla ilgili küresel raporlar hazırlanmış ve bu koruma yönteminin ilk turu tamamlanmıştır.²

² Uzman-danışmanların, yıllık izlemenin beşinci yılına ilişkin raporu da 28 Ocak 2004'te Yönetim Konseyine sunulmuştur (BIT, 2004). Ancak 2004 raporuna, ilk dört yıllık uygulamayla sınırlı tuttuğum için, bu makalede yer vermedim.

A. 2000 YILLIK İZLEMESİ

Yıllık izleme sisteminin ilk yılında, Büroca derlenen raporlardaki bilgileri incelemek üzere Ocak 2000'de toplanan uzman-danışmanlar, derlemeye bu raporlara dayanan bir Giriş yazmış ve daha kapsamlı bir inceleme yapılmasına değer gösteren yönlerini Yönetim Konseyinin dikkatine sunmuştur. 1 Mart 2000 tarihinde Girişi Yönetim Konseyine sunan uzman-danışmanlar, Konseyce incelenmesi gereken bir dizi tavsiye önerisinde bulunmuşlardır.

1. Genel Yorum ve Saptamalar

Bağımsızlık, nesnellik ve yansızlık ilkelerine bağlı olarak ve kendi adlarına (kişisel olarak) görev yapan uzman-danışmanlar, 1998 Bildirgesinin hazırlık sürecine, içeriğine, üstlendikleri görevin öteki UÇÖ komitelerinden farklı olduğuna vb. noktalara değindikten sonra, ÜÇÖ üyeliğinden doğan anayasal bir yükümlülük olmasına karşın rapor gönderen devletler oranının göndermesi gerekenlerin yarısını biraz geçtiğini (% 56), gönderilen kimi raporların da temel hak ve ilkelerin nasıl geliştirileceğini belirleme açısından yararlı olmadığını, çok az sayıda çalışan ve işveren örgütünün hükümet raporlarına ilişkin yorumlarını göndermiş olmasından düş kırıklığına uğradıklarını, dolayısıyla ilk izleme döneminde rapor gönderme sistemi yönünden karşılaşılan bu olumsuz durumun rapor formatlarının iyileştirilmesi sorununu gündeme getirdiğini, hazırladıkları Girişin ve Yönetim Konseyinde yapılacak tartışmaların küresel raporun hazırlanmasına katkıda bulunacağı umudu taşıdıklarını, yetersiz olan kaynakların kullanılacağı öncelikleri (ve öncelik verilecek ülkeleri) belirlerken temel hak ve ilkeleri gerçekleştirmek amacıyla somut araç ve olanakları ayrıcalıklı kılma (ortaya koyma) iradesini açıkça dile getiren ülkelerin gözönüne alınması gerektiğini belirtmişlerdir (BIT, 2000: 1-4).

2. Uzman-Danışmanların Tavsiyeleri

Uzman-danışmanlar, UÇB'ye, hükümetlere, Yönetim Konseyine ve sendikal örgütlere yönelik tavsiyeleri ayrı ayrı sıralamıştır (BIT, 2000: 4-5).

UÇB'ye yönelik onbir maddede sıralanan tavsiyelerden kimileri şunlardır: Temel hak ve ilkelerin, tüm ülkelerde, varolan ekonomik ve sosyal koşullardan bağımsız olarak geliştirilmesini sürdürmek; Bildirgenin anlaşılmasını güçlendirme çabalarını, özellikle bu konudaki sözleşmeleri onaylamayan devletlerde artırmak; Teknik yardım isteklerine yanıt vermek; İzleme için ek dış (büt-

çe dışı) kaynak ve destekleri seferber etmek; İlk raporlarını göndermeyen ülkelerde duyarlılaştırma çabalarını yoğunlaştırmak; Raporların hazırlanmasında hükümetlere yardımı artırmak; Uluslararası örgütlerle ilişkileri güçlendirmek; Rapor formatlarına yanıt için son tarihi her yıl 1 Eylülle almak.

Hükümetlere yönelik dört tavsiyede, anayasal yükümlülüklerle ilgili şu noktalar üzerinde durulmuştur: Bildirgenin izlenmesi çerçevesinde alınan önlemlerin denetim sistemlerinden ayrı olduğunu, özendirici nitelik taşıdığını, ülkedeki duruma ilişkin bilgiler verilmesini, UÇB ile işbirliği yapmak gerektiğini kabul etmek; Raporların hazırlanması sırasında sosyal ortaklardan katkı istemek; Raporları istenen tarihte göndermek; Eksiksiz raporlar sunmak.

Yönetim Konseyine yönelik tavsiyeler de şunlardır: Rapor formatlarını yeniden incelemek ve temel haklara saygı gösterilmesi üzerinde etkili olan ekonomik ve sosyal koşullara, sendika özgürlüğüne ve informal kesimde temel haklara yönelik siyasal ve yasal önlemlere ilişkin daha eksiksiz bilgiler sunulmasını sağlayacak soruları formatlara koymak; Uzman-danışmanların toplantı programını daha çok tartışmaya zaman ayıracak biçimde yeniden incelemek.

Uzman-danışmanlar; ulusal, bölgesel ve uluslararası çalışan ve işveren örgütlerinden de, izleme sistemine daha etkin olarak katılmalarını ve Bildirgeyi kullanmalarını istemişlerdir.

Bildirgeyle getirilen izleme sisteminin varolan öteki denetim sistemlerini tamamlamaya yönelik olduğunu yineleyen uzman-danışmanlar, UÇB’ce yapılan raporlar derlemesine yazdıkları Girişin, yıllık raporlarda yer alan bilgilere dayandığını, ne UÇB’nin ne de kendilerinin rapor ve gözlemlerde yer alan bilgilerin doğruluğunu denetleyebildiklerini vurgulamış, verilen örneklerin tüketici olmadığını belirtmişlerdir.

3. Girişte Değinilen Öteki Sorunlar

Uzman-danışmanların 2000 yıllık izlemesine ilişkin Girişinde, devletlerce sunulan raporlara ilişkin gözlemleri, çalışan ve işveren örgütlerinin izleme sistemindeki rolü, raporlarda ortaya konulan genel sorunlar, teknik işbirliği alanındaki gereksinimler üzerinde durulmuş, ardından da dört temel hak ve ilkenin her birine ilişkin önemli olgular ayrıca ele alınmıştır.

İlk izleme döneminde, uluslararası işveren örgütleri yorumlarını iletmemiştir. Buna karşılık Uluslararası Özgür İşçi Sendikaları Konfederasyonu

(UÖİSK), 23 ülkeye yönelik gözlemlerini göndermiştir. Bu gözlemler ile hükümet raporlarındaki bilgiler arasında çoğu kez farklı görüşler bulunduğunu belirten uzman-danışmanlar, izlemenin, onay koşullu yada koşulsuz genel ve özel denetim sistemlerinde olduğu gibi, bir “yakınma yöntemi” olmadığını vurgulamıştır. Teknik işbirliği konusunda, temel haklar ve ilkeler karşısında güçlüklerle karşılaşan ülkelerden bu konudaki olumlu yaklaşımları gerek onayla gerekse onay henüz olanaklı olmasa da temel sözleşmeleri geliştirme konusundaki siyasal istençlerini dile getirenlere öncelik tanınmasını önerdiklerini belirtmişlerdir.

4. Sendika Özgürlüğü ve Toplu Pazarlık Hakkının Tanınması

2000 yıllık izlemesi döneminde, 174 UÇÖ üyesi devletten 127’si 87 ve 145’i de 98 sayılı sözleşmeleri onaylamıştı. Onaylamayan üye devletlerce gönderilmesi gereken toplam rapor sayısı 52, gönderilen rapor sayısı ise 35 idi (% 67). Bu oran, öteki temel haklara oranla görece olarak en yüksek olanıdır. Bu oranı, % 56 ile ayrımcılık yasağı izlemektedir (bkz. Çizelge 2).

2000 yılına ilişkin rapor formatlarındaki sorunları belirten uzman-danışmanlar, sendika özgürlüğüne saygı gösterilmiyorsa toplu pazarlık yada anlamlı sosyal diyalog olmayacağını, bu temel hakkın tanındığı ve tanınmadığı ülkelerin durumu arasında temel / çok önemli farklar bulunduğunun altını çizmişlerdir (BIT, 2000: 21).

Çizelge 2: Bağışçı Ülkelere Göre Bağışçılarca Desteklenen Program, Proje ve Etkinlikler, Ekimden Eylül'e (Bin \$ olarak, yuvarlanmış rakamlar)

BAGIŞCI ÜLKELER	ABD	Almanya	Fransa	Hollanda	İtalya	İrlanda	Japonya	UNDP	B. Krallık	TOPLAM
1999-00	20.000	0	805	2.220	0	0	200	0	121	23.346
2000-01	20.000	431	0	242	0	0	186	91	5.068	26.018
2001-02	10.000	501	597	3.000	0	0	163	0	0	14.261
2002-03	6.328	0	2.225	387	103	601	0	0	200	9.844
TOPLAM	56.328	932	3.627	5.849	103	601	549	91	5.389	73.469

Kaynak: BİT. Conseil d'administration, GB. 283/3/1, 289^e session, mars 2004, s. 5.

Açıklama: Çocukların çalışmasına ilişkin rapor sayısı, 182 sayılı sözleşmenin yürürlüğe girmesi nedeniyle 2002 yıllık inceleme döneminde artmıştır. 5 rapor ise, 2002'de son rapor kabul etme konusundaki son tarihten sonra alınmıştır. Bunların 4'ü çocukların çalışmasının kaldırılmasına, 1'i de zorla çalıştırmanın kaldırılmasına ilişkin ve çizelgedeki sayılarda yer almamaktadır.

2002 Girişindeki çizelgede verilen kırımlı sayı ve oranlar 2004'te düzeltilmiştir. Ancak 2004 çizelgesindeki "gönderilen rapor sayıları", ile "gönderilmesi gereken rapor sayıları" aynıdır. Rapor metni gözönüne alınarak bu yanlış düzeltilmiştir. Ayrıca, çocukların çalışması konusunda gönderilen rapor oranı da yanlış hesaplanmıştır. Bu oranın, çizelgedeki gibi % 54 değil % 55 olması gerekmektedir. Bu da, 2004'te 2003'e oranla -2 değil -1'lik bir düşme demektir.

Öte yandan, 2004 toplam oranının %63,76 olması nedeniyle %64 olarak yuvarlanması gerekir. Değişme oranlarında da 1'er puanlık farklar vardır. Çizelgedeki verilere göre, çocukların çalışması ile toplamdaki değişme oranlarındaki yanlışlar da düzeltilmiştir (MG).

Tarım işçileri, ev çalışanları, göçmen işçiler gibi birçok çalışan kesim, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkına ilişkin düzenlemelerin uygulama alanı dışında bırakılmıştır. Birçok ülkede, hâlâ tekli sendikal yapılar vardır. Çoğulcu sendikal yapılara yönelik, teknik ve hukuksal engeller sürmektedir. Sendikal örgütlerin sayıca az olan gözlem ve yorumları ile hükümet raporları arasında önemli farklar bulunmaktadır. Bu farklı görüşlerin çok yararlı olduğunu belirten uzman-danışmanlar, sosyal ortakların yanıt oranının artması dileğinde bulunmuşlardır.

Hükümet raporlarında işveren örgütlerine çok az değinilmiş olması karşısında, işveren örgütleri olmaksızın, özellikle küçük işletmelerde, işletme düzeyi ötesinde bir toplu pazarlık yada sosyal diyalog olanağı bulunmadığını belirten uzman danışmanlar, hükümetlerden işveren örgütlerini geliştirmeleri isteğinde bulunmuştur.

Birçok hükümetin, emek piyasasını etkileyen eğilimlere, küreselleşmenin etkilerine değindiğini belirten uzman-danışmanlar, hükümetlerin informal kesimin giderek artan önemini gözönünde bulundurmalarını, bu kesimde temel hakları nasıl geliştirdikleri, gerçekleştirdikleri ve onlara nasıl uydukları konularında daha geniş bilgiler vermelerini istemiştir (BIT, 2000: 21-22).

Raporlar derlemesinin çok kapsamlı bir materyal olduğunu, içerdiği bilgilerin çeşitli amaçlarla farklı organlarca kullanılabileceğini “son saptamalar” başlığı altında belirten uzman-danışmanlar, Bildirgenin izleme sistemi çerçevesinde rapor hazırlanmasının “bürokratik bir alıştırma”, görev/yük olmadığını; ülkenin kendisi için, temel hakların geliştirilmesi ve gerçekleştirilmesi karşısında, ilerlemeler sağlamak ereğiyle, durumunu değerlendirme aracı olduğunu, uluslararası topluluğun bu çabaları desteklemesi gerektiğini belirtmişlerdir (BIT, 2000: 27-28).

B. 2001 YILLIK İZLEMESİ

Uzman-danışmanlar, yıllık izleme sürecinin ikinci dönemi için 29 Ocak-2 Şubat 2001 tarihleri arasında toplanarak Raporlar Derlemesine bir Giriş yazmış ve 14 Şubat 2001’de Yönetim Konseyine sunmuşlardır.

1. Genel Yorum ve Saptamalar

Girişin, “giriş” nitelikli yorumlar bölümünde; izlemenin özendirici ve öteki denetim sistemlerini tamamlayıcı özellikleri; dört temel hak ve ilke arasında karşılıklı ilişki bulunması ve birbirini güçlendiren bir bütün oluşturmaları, ilke yada haklardan birine uyulmamasının öteki ilke yada haklara saygı konusunda alınan önlemlerin etkileri üzerinde ağır yankıları olabileceği, kısacası söz konusu dört temel insan hakkının bölünmezliği ve karşılıklı bağımlılığı; rapor gönderme / yanıt oranlarında iyileşme olması ve geçen yıl % 56 olan ortalama oranın % 67’ye yükselmesi ve böylece % 11 oranında olumlu bir değişimin gerçekleşmesi (bkz. Çizelge 2); çalışan ve işveren örgütlerinin gözlemleriyle izleme sürecine daha geniş biçimde katılmaları; temel hak ve ilkelerin, belli bir statüye, kişi kesimine yada ekonomik kesime üye olunması nedeniyle uygulanmamasının söz konusu olamayacağı; UÇB’nin kimi hükümetlerden ve UNDP’den bütçe dışı önemli bir destek sağladığı ve temel hak ve ilkeler alanındaki işbirliğinin örneğin Dünya Bankası, Asya Kalkınma Bankası, BM – özellikle Dünya Paktı bağlamında- OECD ve Amerikan Devletler Örgütü ile güçlendirildiği vb. konular üzerinde durulmuştur (BIT, 2001: 1-6).

2. Uzman-Danışmanların Tavsiyeleri

Uzman-danışmanlar, *Yönetim Konseyine yönelik* olarak; gözden geçirilen rapor formatlarının kullanılmasının onaylanması; izleme sistemi çerçevesinde henüz rapor göndermeyen 18 hükümetle diyalog başlatılması, kimi hükümetlerden daha çok bilgi istenmesi, Çin’den zorla çalıştırmanın kaldırılması için gösterdiği çabalar konusunda yeni bilgiler istenmesi; toplantı gününün bir gün daha uzatılması önerilerinde bulunmuşlardır.

UÇB’ye yönelik olarak; rapor gönderme yükümlülüğünü yerine getirmeyen ülkelere öncelikli olarak bunun anımsatılması; sorunlarla karşılaşan tüm ülkelere yardım edilmesi; gözden geçirilmiş rapor formatlarının tüm üye devletlere gönderilmesi, hazırlanacak küresel raporlar ereğiyle, çocukların çalışmasının kaldırılması ve ayrımcılığın önlenmesi konularında bilgiler sağlamaya çaba göstermesi; bütçe içi ve bütçe dışı kaynakları seferber etmeyi sürdürmesi; teknik işbirliği isteklerini karşılamak için yenilikçi yaklaşımlar kullanması; hükümetlerarası örgütlerin yanı sıra, bölgesel ve uluslararası düzeylerdeki kalkınma kuruluşları ile bağlarını güçlendirmeyi sürdürmesi; duyarlılaştırma çaba-

larını katlaması; araştırma konusundaki çabalarını artırması ve dört temel hak ve ilke kümesi arasındaki bağların daha yakından incelenmesi konusunda başka araştırmaları özendirmesi önerilerinde bulunmuştur.

Hükümetlere yönelik öneriler de şöyle sıralanmıştır: Anayasal rapor gönderme yükümlülüğünü yerine getirmek; rapor sürecini, sosyal ortakların raporların hazırlanmasına katılmalarını kolaylaştırarak, sosyal diyalogu geliştirme aracı olarak kullanmak; daha eksiksiz bir görünüm / bilgi sunmak için gözden geçirilmiş rapor formatlarını kullanmak; istatistikleri iyileştirmek; ülkelerdeki durumun daha açık bir görünümünü elde etmek için inceleme ve anketlere girişmek; UÇÖ ile sıkı işbirliği yaparak, denetim sistemlerinden ayrı olan izleme sistemi çerçevesinde engellerin üstesinden gelmeye çaba harcamak ve bilgiler sunmak; Bildirgeyi geliştirmek için UÇÖ ile sıkı işbirliği yaparak çalışmak (BIT, 2001: 6-9).

3. Girişte Değinilen Öteki Sorunlar

2001 yıllık izlemesi döneminde rapor gönderme oranı önceki yıla oranla daha yüksek olmuş ve % 67'ye çıkmıştır. Yine, çalışan ve işveren örgütlerinin izleme sürecine katılım düzeyi de yükselmiştir. Özellikle, zorla çalıştırmanın kaldırılması konusunda gönderilen raporlar bunda etkili olmuştur. Uluslararası Özgür İşçi Sendikaları Konfederasyonu (UÖİSK), 35 ülkede üç temel hak ve ilke konusunda gerçekleştirilen çabalara ilişkin gözlemlerini iletmiştir. Bu yıl, Dünya Çalışma Konfederasyonu da 8 ülke konusunda üç temel hak kümesine ilişkin gözlemlerini göndermiştir.

Bölgesel ve uluslararası kuruluşlar ile ilişkiler konusunda; Dünya Bankasının, bankanın etkinliklerinin uygulamaya konulması konusunda bilgilendirmeye yönelik bir metinde temel haklara ve ilkelere yer verdiği; Asya Kalkınma Bankasının Bangladeş, Nepal, Filipinler ve Tayland'ta, çocukların çalışması ve kadın-erkek eşitliği konularında temel haklara ve ilkelere katılmayı sağlama amacı taşıyan bir UÇÖ projesini desteklediği; Afrika Kalkınma Bankasının da, UÇÖ ile ilişkiye geçtiği; OECD'nin, uluslararası ticaret ve uluslararası çalışma kuralları ile ilgili 1996 ve 2000 yıllarındaki yayınlarında Bildirge ilkelerine birinci planda bir rol tanıdığı ve Mart 2001'de yapılacak bir seminerde Bildirgenin sunulmasını istediği anlatılmıştır.

4. Sendika Özgürlüğü ve Toplu Pazarlık Hakkı

1 Şubat 2001 itibariyle 87'yi 133, 98'i de 147 devletin onayladığının belirtildiği yıllık izleme sisteminin ikinci döneminde, bu temel hak konusundaki rapor gönderme oranının % 70 olduğu; bu oranın Amerika, Asya-Pasifik ve Afrika bölgeleri için sırasıyla % 86, % 73 ve % 72 düzeylerinde bulunduğu; 9 devletin birinci ve ikinci izleme dönemleri için rapor göndermediği belirtilmiştir.

Bildirgedeki hak ve ilkelerin *karşılıklı bağımlı* olduğu, eğer sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı eylemli olarak tanınmamışsa, öteki temel hak ve ilkelere hiçbir ilerlemenin gerçekleştirilemeyeceği; sendika özgürlüğüne uyulmuyorsa ne toplu pazarlığın ne de sosyal diyalogun varolabileceği; sendika özgürlüğünün, çalışanlara ve işverenlere seslerini duyurma olanağı vereceği; bu temel hakkın kullanılmasının tanındığı ve yadsındığı ülkeler arasında çok önemli farklar bulunduğu vurgulanmıştır.

Sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı ilkesine saygı, her ülkeye özgü ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal koşullara bağlı / bağımlı değildir.

Tarım işçileri, ev çalışanları, göçmen işçiler, küçük işletmelerin ücretlileri ve kayıt dışı kesim çalışanları gibi kimi çalışanlar yasal düzenlemelerin kapsamı dışında bırakılmıştır. Oysa hiçbir çalışan kümesinin bu hak ve ilkenin uygulama alanı dışında bırakılmaması gerekir. Hükümetler, bu çalışan kesimleri de kapsama almak amacıyla, bu alandaki politika ve yasalarını gözden geçirmelidirler.

İşveren örgütlerinin, sosyal diyalogu ve toplu pazarlıkları geliştirme ve iyileştirmede yaşamsal bir rolü vardır. Sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı, tüm işverenler, özellikle küçük işletmeler ile serbest bölgelerde çalışan işverenler için önem taşır. Ulusal işveren örgütlerinin, yıllık izleme sistemi bağlamında bilgiler sunma ve temel haklara saygı gösterilmesine katkıda bulunma yeteneklerinin güçlendirilmesi gerekir (BIT, 2001: 20-22).

C. 2002 YILLIK İZLEMESİ

Yıllık izleme sürecinin üçüncü yılında, Büronun derlediği yıllık raporları 9-14 Ocak 2002 tarihlerinde yaptığı toplantılarında inceleyip, bu derlemeye

Giriş yazan yedi uzman-danışman,³ 22 Ocak 2002'de tavsiyelerini Yönetim Konseyine sunmuştur. Yönetim Konseyi, Mart 2002'deki 283. toplantısında bu Girişi incelemiştir.

1. Genel Yorum ve Saptamalar

Bildirgede küresel ve yıllık izleme sistemleriyle korunmak istenen değerler, uluslararası topluluğun ve insanlığın ortaklaşa paylaştığı temel değerlerdir. Son çözümlemede, sorun bir "insan hakları" sorunudur. Bildirgenin içerdiği dört ana kümedeki temel haklar ve ilkeler, insan haklarından olmalarının doğal gereği ve sonucu olarak, karşılıklı bağımlı haklardır. Uzman-danışmanların 2002 yıllık izleme raporunun Giriş bölümünde, bir kez daha bu özelliğin ve başka noktaların altı çizilmiştir (BIT, 2002a: 1 vd.). Özellikle de, zorla çalıştırma ile öteki üç küme hak arasında bir ilişki bulunduğu, incelenen ülke raporlarına dayanılarak vurgulanmıştır. Zorla çalıştırmaya, siyasal görüşlerin açıklanmasına yada sendikal etkinliklerde bulunulmasına karşı bir araç olarak yada etnik temele dayalı ayrımcılık belirtisi olarak başvurulduğu belirtilmiştir.

Bildirgedeki temel hakların bir başka önemli özelliği, kişiler yönünden kapsamının istisna içermemesidir. Hiçbir kişi kümesi yada ekonomik kesim çalışanı, temel hakların uygulanmasının kapsamı dışında tutulamaz. Örneğin, etnik azınlıklar, evde çalışanlar, kayıt dışı çalışanlar, vb. özel çalışan / emekçi kümeleri, temel haklardan yoksun tutulamaz.

Uzman-danışmanlar, yıllık izleme sisteminin "süreklilik" özelliğini de vurgulamıştır. Temel insan hakları sözleşmelerini onaylamayan devletlerin gönderdiği "yıllık" raporlar, özü gereği, izlemenin sürekli olduğunu anlatır. Başka bir deyişle, her yıl rapor gönderilmesinin zorunlu olması, devletin "sürekli bir yükümlülük" üstlendiğini gösterir. Dolayısıyla, her yıl gönderilen raporların, doğal olarak, temel haklar alanında yasalarda yada uygulamada olumlu gelişme ve değişikliklerin gerçekleştiğine ilişkin bilgiler içermesi gerekir. Kanımca, yıllık izlemenin sürekliliği, Bildirgenin üye devlet olarak üstlenilen yükümlülükleri sıralarken özenle seçtiği, anlamlarına yukarıda değinilen "saygı gösterme", "geliştirme" ve "gerçekleştirme" sözcüklerinden de çıkarılabilir.

³ Uzman-danışmanlar; Brezilya, Filipinler, Fransa, Kanada, Macaristan, Mısır ve Uganda-Liberya uyrukludur ve 4'ü kadındır.

Söz konusu bilgilerin, anılan iki boyutuyla geçmiş yıldaki tüm değişiklikleri içermesi beklenir. Yıllık izlemenin özendirici ve sürekli olma özellikleri, raporlarda her tür değişikliklere ilişkin bilgiler verilmesini gerektirir. Bu da, yıllık izleme sisteminin, temel hakları ve ilkeleri geliştirme amacının doğal gereğidir. Bunun içinse, her yıl bu doğrultuda önlemler almak, temel haklardan yararlanırmayı sağlayacak düzenlemeler yapmak gerekir. Böylece, aşamalı olarak, temel haklar ve ilkeler alanındaki sorun ve güçlüklerin üstesinden gelinebilecektir. Bu nedenle, danışman-uzmanlar, yıllık izlemenin “güçlükleri gözardı eden aşamalı bir izleme” olmadığını altını çizmiştir. Dolayısıyla yıllık izlemede, devletlerin raporları temelinde, bir önceki yıla oranla gerçekleştirilen ilerlemelerin yanı sıra, hiçbir ilerleme sağlanamayan yada çok sınırlı ilerlemelerin gerçekleştirildiği durumlar üzerinde de durulmaktadır (BIT, 2002a: 2).

2. Yıllık İzleme Sistemi Çerçevesinde Gönderilen Raporlar

Yıllık izleme sisteminin ilk üç yıllık uygulaması çerçevesinde, temel haklar ve ilkelerin her biri için sözleşmeleri onaylamayan devletlerce “gönderilmesi gereken” raporlar ile “gönderilen” raporların sayısı ve oranı, dört kümede farklılık göstermektedir. Çizelge 2’de yer alan sayısal verilere göre, 2002 yıllık izlemesi için şu saptamalar yapılabilir:

- Sendika özgürlüğü ve toplu pazarlığa ilişkin gönderilen yıllık raporların oranı artmıştır. Bu kümedeki rapor gönderme oranı, öteki üç kümeye oranla yüksek olup ilk sırada gelmektedir ve 2002’de %83’e ulaşmıştır. Bu oran, dört yıllık izleme uygulamasında erişilen en yüksek düzeydir;
- Zorla çalıştırma yasağı konusunda da, gönderilen rapor oranı sendika özgürlüğü ve toplu pazarlığa oranla daha düşük olmakla birlikte, artış vardır;
- Çocuk çalışmasının kaldırılmasına ilişkin gönderilen raporların oranı 2001’de artmış, ancak 2002’de önemli düzeyde gerilemiştir. Çocukların çalışması konusunda 2002’de 102 rapor gönderilmesi gerekirken, ancak 57 rapor gönderilmiştir. Bunun, 182 sayılı sözleşmeyi onaylayan yeni devletlerin ilk kez rapor göndermek zorunda kalmalarından ileri geldiği belirtilmiştir. Ayrıca birçok devlet, raporunu son tarihin

dolmasından sonra göndermiş ve bu raporlar da sonraki yıl incelenmiştir;

- Ayrımcılık yasağı konusunda, gönderilen rapor sayısında 2001'de önemli bir artışa tanık olunmuşken, 2002'de düşme gerçekleşmiştir;
- Toplam 10 ülke, 2000, 2001 ve 2002 yıllarında, dört temel hak kümesinden biri yada birkaçı konusunda hiç rapor göndermemiştir. Bunlar; Afganistan, Antigua ve Barbados, Fiji, Makedonya Eski Yugoslavya Cumhuriyeti, Moğolistan, Özbekistan, Solomon Adaları, Sierra Leone, Swaziland, Sao Tome ve Prensip'tir. Bu ülkelere, Somali'yi de eklemek gerekir (BIT, 2002a: 3-9).

3. Uzman-Danışmanların Tavsiyeleri

Uzman-danışmanlar, yaptıkları inceleme sonucunda, Yönetim Konseyine, Uluslararası Çalışma Bürosuna, hükümetlere, işçi ve işveren örgütlerine yönelik genel tavsiyelerde bulunmuştur. Bunlardan kimileri şunlardır:

Büroya yönelik tavsiyeler şunlardır: Ülkelerin gereksinimlerinin karşılanması için bütçe dışı kaynakların seferber edilmesini sürdürmek; güçlüklerle karşılaşan ülkelere, bunların üstesinden gelmeleri için teknik yardım sunmak; rapor göndermeme nedenlerini belirlemek; bir dizi gelişmiş, gelişmekte ve geçiş halinde olan ülkeyi, güçlükler konusunda ulusal bir inceleme için yaklaştırmak; aynı ülkenin farklı bakanlıkları arasında işbirliğini kolaylaştırmak; temel haklara saygıyı kolaylaştıran önlemlere ilişkin iyi uygulamaları derlemek ve yaymak; Bildirgeyi tanıtmak amacıyla yenilikçi yöntemlere başvurmak; birçok aktör kümesini, temel haklara yönelik özendirici etkinliklere sokmak.

Hükümetlere yönelik tavsiyeler şunlardır: Anayasal rapor sunma yükümlülüklerini yerine getirmek; değiştirilmiş rapor formatlarını kullanarak yasal durumdan çok uygulamadaki duruma ilişkin eksiksiz bir görünüm sunmak; sosyal ortaklara, hükümet raporları konusundaki görüşlerini dile getirmeleri konusunda yardımcı olmak; temel hakların gerçekleştirilmesinde karşılaşılan güçlükleri daha açık olarak belirtmek; örgütlenme özgürlüğünü geliştirmek için sendika tekliğine dayalı yapıları ortadan kaldırmak.

İşçi ve işveren örgütlerine yönelik tavsiyeler de şunlardır: Bildirgeden üyelerine ve ortaklarına daha etkin biçimde söz etmek; üyelerini, uygulamada

temel haklara saygının anlamı konusunda eğitmek; hükümetlerce sunulan raporların hazırlanmasına katılmak; bu raporlar konusunda gözlemlerini sunmak; sosyal diyalog çerçevesinde, rapor ve gözlemlerde yer alan bilgilerin yansımalarını incelemek.

4. Sendika Özgürlüğü ve Toplu Pazarlık Hakkının Tanınması

2002 yıllık incelemesi için 42 ülkeden 35'inin rapor gönderdiği (%83) sendika özgürlüğü konusunda, uzman-danışmanlar, çeşitli ülke raporlarında yer alan çabalardan örneklerle değinmiştir. Bu çabalar; yasalarda değişiklik; eğitim, atelye ve kolokyum düzenleme gibi çalışmaları da içeren, temel haklar ilkesini geliştirme; eğitim, kapsamlı siyasal reformlar, veri toplama ve yayma başlıkları altında özetlenmiştir.

Raporlarda, ekonomik güçlükler ile siyasal ve kurumsal nitelikli güçlüklerle de değinilmiştir. Örneğin Uganda, yapısal uyum programlarının sendika üyelerinin sayısı ve toplu pazarlıklar üzerindeki yansımalarına değinmiş; Brezilya sürmekte olan sendika tekliği sisteminin bu ilkeye uyulmasında bir engel olduğunu kabul etmiştir. UÖİSK'nun 34 ülkeye ilişkin gönderdiği raporda, şu sorunlara ilişkin bilgilere yer verilmiştir: Örgütlenme hakkına yönelik kısıtlamalar, kimi çalışan kesimlerinin koruma kapsamı dışında tutulması, grev hakkına yönelik kısıtlamalar ve serbest bölgelerdeki temel hak ihlalleri (BIT, 2002a: 16-18).

2002 yıllık raporlarında, kimi ülkeler (ABD, Hindistan, Ürdün, Malezya, Meksika ve Vietnam), son rapordan beri durumun değişmediğini belirtmişlerdir.

Uluslararası Özgür İşçi Sendikaları Konfederasyonu, sendikaların tanınmasını güvenceye alan bir yasal düzenleme olmadığı için, B. Arap Emirlikleri, Myanmar, Umman ve Katar'da sendika kurma ve üye olma hakkının yürürlükte olmadığını belirtmiştir. Çoğulcu sendikacılığın doğmasının önünde hukuksal ve siyasal engeller vardır ve bu ezeli bir sorundur. Kuveyt'te böyle bir engel vardır. Brezilya konusunda, Çalışanlar Tek Konfederasyonu, UÖİSK'nun ülke ve meslek kategorileri (işkolu) düzeylerindeki sendika tekliği ilkesi ile ilgili görüşüne katılmaktadır. Kore Cumhuriyeti ise, sendika çokluğunun öngörüldüğü gibi 2002'de değil 2007'de tanınacağını bildirmiştir. UÖİSK, İran ve Vietnam'da, resmen tanınan yada uygulamada hoş görülen tek bir sendikal örgüt yada merkezin bulunduğunu belirtmiştir. Çin'de ve Irak'ta, sendikalar devletin karışma-

sına açıktır. UÖİSK'na göre, ABD'de sendika özgürlüğü yasalarla güvenceye alınmış olsa da, uygulamada, kamusal ve özel kesimde, birçok çalışan kümesi için sendikaya üye olma ve toplu pazarlıklara katılma hakkı yadsınmıştır. Meksika'da, büyük sendikal merkezlere / konfederasyonlara üye olmayan (bağımsız) sendikalar, üye olanlara oranla daha çok güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Kimi çalışan kesimlerin dışlanması konusunda, şu örneklerle yer verilmiştir: Bu kesimler; kamu kesimi çalışanları, yabancı işçiler, ev çalışanları, deniz adamları, tarım işçileri ve geçici işçilerdir. Bütün kesimler, S. Arabistan'da, B. Arap Emirliklerinde, Lübnan'da, Malezya ve Fas'ta birbirine karışmıştır. Hindistan ve Lübnan'da, kamu kesimi çalışanlarının durumunda son (2001) yıllık rapordan beri bir değişiklik olmadığı bildirilmiştir. Hindistan hükümeti, sendikal haklar konusunda, devlet çalışanlarının öteki çalışanlardan farklı bir rejime bağlı olduğu, bunun nedenininse çok siyasallaşmış ulusal sendikacılık hareketi karşısında yansızlıklarını güvenceye almak olduğunu belirtmiştir. Lübnan hükümeti, devlet memurlarına seçtikleri sendika ve dernekleri kurma hakkı tanıyan bir yasa tasarısından söz etmiştir. Malezya hükümeti de, farklı işlev ve amaçları bulunan hukuksal birimlere (kuruluşlara) ait olmaları nedeniyle, kamu kuruluşları hizmetlilerinin ulusal sendika kuramadıklarını ileri sürmüştür.

Grev hakkına yönelik kısıtlamalar; UÖİSK'na göre, kimi ülkelerde, değişik derecelerde, kalkmıştır. Çin'de ise, Anayasada grev hakkını tanıma girişimi konusunda hiçbir değişiklik olmamıştır. Grev hakkına getirilen kısıtlamalar, birçok ülkede "temel hizmetler" listesi biçiminde ortaya çıkmaktadır (Hindistan, Nepal, Y. Zelanda, Singapur gibi). UÖİSK'na göre, kimi ülkelerdeki (Irak, Moris, Myanmar, Uganda, Vietnam ve Zimbabwe'deki) grev öncesi biçimsel işlemler, grev hakkının kullanılmasını güçleştirmekte, hatta olanaksızlaştırmaktadır.

UÖİSK, kimi ülkelerde, serbest bölgeler çalışanlarının her zaman çalışma mevzuatı kapsamına alınmadıklarını belirtmiştir (İran, Sudan ve Zimbabwe gibi).

Uzman-danışmanlar, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık konusundaki – kimileri daha önceki Girişlerde de yer alan- yorumlarını şöyle sıralamışlardır:

- Bildirgedeki tüm temel haklar ve ilkeler karşılıklı bağımlıdır. Eğer sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık konusundaki haklar ve ilkeler yadsınırsa ve eğer gerçek bir sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık yoksa, öteki haklar ve ilkeler için de gerçek bir ilerleme sağlanamaz. Bu temel hakkın yadsındığı ve tanındığı ülkeler arasında temel bir farklılık vardır;
- Sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık ilkelerine, ülkelere özgü ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal koşullar ne olursa olsun uyulması zorunludur. UÇÖ üyesi her devletin, bu evrensel ilkeleri geliştirme ve gerçekleştirmesi anayasal bir yükümlülüğüdür. Bu konuda kimi olumlu değişiklikler olmakla birlikte, yasaların değiştirilmesi ereğiyle daha somut çabaların hızla gösterilmesi gereklidir;
- Uzman-danışmanlar, bu ilkeleri gerçekleştirmenin önündeki yasal engellerin sürmesinden duydukları üzüntüyü belirtmiş ve bu kısıtlamalardan özellikle örgütlenme ve grev haklarını yadsımanın, sendika teklifi yapısı dayatmanın, karmaşık ve keyfi sendika tescili yöntemlerinin hemen kaldırılması gerektiğini vurgulamıştır;
- Çok sayıda ülkede, birçok çalışan kesim yasal korumanın kapsamı dışında tutulmayı sürdürmektedir. Göçmen işçiler, bunlardan biridir. Hükümetlerin, eksiksiz sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık haklarını göçmen işçilere de yaygınlaştırmaları gerekir. Ayrıca, kamu hizmeti çalışanları, ev işçileri, tarım işçileri ve serbest bölgelerde çalışanlar da bu haklardan yararlanmalıdırlar;
- Uzman-danışmanlar, sendika özgürlüğü ilkesinin, küçük işletmeler ile serbest bölgeler işletmelerini de kapsamak üzere tüm işverenler için geçerli ve önemli olduğunu belirtmiştir. İşverenlerin, yalnızca çalışanlar değil kendileri için de geçerli olan sendika özgürlüğü ilkesinin geliştirilmesi amacıyla yaşamsal bir rol oynayacakları umudunu dile getirmişler, ancak kimi ülkelerde işverenlerden kaynaklanan güçlüklerle de değinmişlerdir;
- Toplu pazarlık hakkının eylemli olarak tanınması, hem çalışanların hem de işverenlerin yararına olarak özendirilmelidir. Bu konudaki birçok teknik işbirliği projesi işverenlere yardımcı olabilir;

- Uzman-danışmanlar, hükümetlerin UÇÖ ile teknik işbirliğinde yarar gördüklerini belirtmeyi sürdürmelerinden hoşnut kaldıklarını; Kenya'nın örgütlenme hakkını kamu kesimi çalışanlarına yaygınlaştırma niyetini tanıdıklarını; S. Arabistan, Bahreyn, B. Arap Emirlikleri, Umman ve Katar hükümetleri ile UÇB arasında üst düzeyde diyalogu ve bir etkinlikler planı konusunda anlaşmayı kabul ettiklerini belirtmişlerdir.

D. 2003 YILLIK İZLEMESİ

Uzman-danışmanlar, UÇB'ye gönderilen 2003 yıllık izlemesine temel olan hükümet raporlarını -daha doğrusu Büronun hazırladığı raporlar derlemesini- 14-20 Ocak 2003 tarihlerindeki toplantılarında incelemiş ve raporlar derlemesine "Giriş" yazarak, önerilerini 27 Ocak 2003'te Yönetim Konseyine sunmuştur.

1. Genel Yorum ve Saptamalar

Yönetim Konseyinden; 1998 Bildirgesinin gerçekten uygulamaya konulmasını sağlamak için UÇÖ'nün olağan bütçesinden yeterli kaynakların ayrılmasını, UÇB'nin yürüttüğü teknik işbirliği amacıyla bütçe dışı sürekli ve önemli bir yardımda bulunmaları için bağışçılara çağrı yapılmasını istemiştir.

Genel Müdürü de, temel hakları ve ilkeleri henüz uygulamaya koymaktan uzak olan hükümetlerce dile getirilen iyi niyet belirtilerini en üst düzeyde kurulacak ilişkiler yoluyla karşılamaya; temel sözleşmeleri onaylamayan devletlerde, özendirme ve raporların hazırlanması amacıyla bölgesel yada alt-bölgesel atelyeler düzenlemeye; uluslararası çalışan ve işveren örgütlerini Bildirge programıyla daha güçlü işbirliği yapmaya, özellikle kendi yorum ve gözlemlerini göndermeye ve üyeleri olan ulusal sendikal örgütleri de bu konuda özendirmeye çağırıştır (BIT, 2003a: 1-3).

Görevlerinin içerik ve kapsamını anımsatan uzman-danışmanlar, özendirici, inanılır ve etkili olması gereken yıllık izlemenin, güçlükleri görmezlikten gelme anlamına gelmediğini, tersine, güçlüklerle dikkat çekilmesinin duyarlı-

laşmayı sağlayacağını ve duyarlılaşmanın da ulusal sorunları ele almanın ilk adımını oluşturduğunu belirtmişlerdir.

Uzman-danışmanlar, 1998 Bildirgesindeki dört kümede toplanan insan haklarının *karşılıklı bağımlılığı* özelliğine 2003 raporunda da değinmiştir. Bu kez, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının tanınmasının taşıdığı öneme vurgu yapılmıştır. Bu hakların, “*yetkilendiren, yetenek ve beceri kazandıran haklar*” (droits habilitants, enabling rights) biçiminde adlandırıldığını belirten uzman-danışmanlar, çalışan / işçi ve işverenlerin çıkarlarını savunma özgürlüğü olmaksızın zorla çalıştırma, çocukların çalıştırılması ve işte ayrımcılık durumları karşısında güçsüz, eli kolu bağlı durumda kaldıklarını vurgulamıştır. Zorla çalıştırma ve çocukların çalıştırılmasının çoğu kez benzer durumlarda varolduğunu ve biri ortadan kaldırılınca ötekinin de uzun süre yaşayamayacağını belirten uzman-danışmanlar, haklar eşitliğinin bu iki olguya engel olduğunu, toplu pazarlığın da ayırım gözetilmemesini gerçekleştirmek için yeterince kullanılmayan bir araç olarak kaldığının altını çizmiştir.

Uzman-danışmanlar, temel haklar ve ilkelerin sosyal ve ekonomik koşullardan ve gelişme düzeyinden bağımsız olarak uygulanması gerektiğini, yoksulluğu geriletmeye yönelik savaşımın temel haklar ve ilkelerin geliştirilmesi amacıyla birlikte götürülmesi gerektiğini, yani ekonomik gelişmenin temel hakları geliştirmeye üstün tutulmasını da belirtmiştir.

2003 yıllık izleme döneminde 31 hükümet yanıt vermemiş, 10 devletin hükümeti ise başlangıçtan beri hiç yanıt göndermemiştir. Bu devletler, 2002 yıllık izlemesinde anılan devletlerdir.

Yönetim Konseyinin Mart 2002’de kabul ettiği yeni rapor formatına karşın, hükümetlerce gönderilen yanıtların temelde yasal nitelik taşıdığını belirten uzman-danışmanlar, politika, program ve kurumlar ile etki değerlendirmelerine ilişkin yanıtlar verilmesini istemiş; bunun gerçekleştirilen ilerlemeleri ve iyi uygulamaları saptama olanağı vereceğini belirtmişlerdir.

2. 2003 Yıllık İzleme Döneminde Rapor Gönderme Durumu

2003 yıllık izleme amacıyla gönderilen raporların sayısı, 2002 dönemine göre % 4 daha düşüktür. Yanıt oranındaki bu gerileme, özellikle sendika özgürlüğü ve toplu pazarlıkta (%12), dört yıllık uygulamanın en yüksek düzeyine

çıkıştır. Ayrımcılık yasağı ile zorla çalıştırma yasağı kümelerinde de, yine dört yıllık uygulamanın gerileme rekoru kırılmıştır.

Temel haklar konusunda, 2003 dönemi için rapor göndermeyen toplam devlet sayısı 31'dir. Hiç rapor göndermeyen devlet sayısı ise 10'dur. Kimi ülkeler (Ermenistan ve Lao Demokratik Halk Cumhuriyeti) düzensiz olarak, kimi ülkeler de (İsrail ve Jamaika) çok gecikmeli olarak rapor göndermişlerdir (BIT, 2003a: 4).

Dört küme hak konusunda, sırasıyla 11, 13, 32 ve 11 devlet, 2003'te rapor gönderme yükümlülüğünü yerine getirmemiştir.

3. Özendirme Etkinlikleri

UÇB'nin uyguladığı özendirici teknik işbirliği etkinlikleri konusunda bilgilendirilen uzman-danışmanlar, Bildirgenin tanıtılması için çeşitli yollara başvurulduğunu, bu çabanın ilkökul öğrencilerinden üniversite profesörlerine değin uzanan geniş bir kesimi kapsadığını, sosyal ortakların yanı sıra araştırmacıların ve öğretim üyelerinin de duyarlılaştırılmalarını desteklediklerini belirtmişlerdir.

UÇB'den, temel haklar ve ilkelerin gerçekleştirilmesinin ülkelerin ve işletmelerin gelişmesi üzerindeki etkisi konusunda araştırmalar yapmasını isteyen uzman-danışmanlar, çalışma yaşamında kadın ve erkekler arasında eşitliğin geliştirilmesine ilişkin deneyim ve iyi uygulamaların değişiminin UÇB'nin yardımıyla özendirilmesi dileğinde bulunmuşlardır. Asya Kalkınma Bankası ile UÇB arasındaki işbirliğini ilgiyle kaydeden uzman-danışmanlar, UÇB'nin başka mali kuruluşlar (örneğin, Latin Amerika Ortak Pazarı (MERCOSUR), Batı Afrika Devletleri Ekonomik Topluluğu ve Güney-Doğu Asya Ulusları Derneği) ile de benzer bir işbirliğini başlatabileceğini belirtmişlerdir (BIT, 2003a: 6).

4. Uzman-Danışmanların Tavsiyeleri

Uzman-danışmanlar, 2003 Girişinde, önceki yıllarda olduğu gibi değişik çevrelere yönelik tavsiyelerini ayrı ayrı belirtmiştir.

Yönetim Konseyine yönelik tavsiyeleri, bütçe içi ve bütçe dışı kaynakların artırılmasıyla ilgilidir.

Genel Müdüre yönelik önerileri, üst düzeyde ilişkileri sürdürme ve bölgesel yada alt-bölgesel atölye çalışmaları yapılmasına ilişkindir.

Çalışan ve işveren örgütlerine yönelik olarak, Yönetim Konseyinden, bu örgütlerin dikkatinin Bildirge programı ile işbirliğini güçlendirme zorunluluğu üzerine çekilmesini istemiştir.

UÇB'ye ilişkin olarak da; hükümetler ile çalışan ve işçi örgütlerine gönderilen rapor formatlarına Girişin eklenmesi ve hükümetlerin dikkatinin, yasacı (mevzuata ilişkin) bilgilerden çok Bildirgenin izlenmesiyle ilgili olarak ülkelerde gerçekte / uygulamada ne olup bittiğine ilişkin somut bilgiler göndermeleri konusu üzerine çekilmesini önermişlerdir (BIT, 2003a: 7-8).

5. Sendika Özgürlüğü ve Toplu Pazarlık Hakkının Tanınması

2003 döneminde, bu temel hak konusunda rapor göndermesi gereken 38 devletin 27'si (%71), bu yükümlülüğünü yerine getirmiştir. 2002'ye göre %12 oranında bir gerileme vardır. Özbekistan, ilk kez rapor göndermiştir. 3 devlet ise, 1999'dan beri hiç rapor göndermemiştir. Hükümet raporları konusunda, 4 işveren ve 8 işçi örgütü gözlemlerini iletmiştir. UÖİSK da, Hindistan'da sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının uygulamaya konulması konusundaki yorumlarını göndermiştir.

Birçok ülkede, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı, işletmelerde, işkollarında, ulusal ve uluslararası düzeylerde, silahlı kuvvetler ve polis, cezaevleri personeli ve paramiliter hizmetler dışında tüm çalışan ve işveren kesimlerce kullanılabilir. Ancak, Çin, B. Arap Emirlikleri, Ürdün, Kenya, Malezya, Moris gibi ülkelerde, çalışan ve işverenlerin sendika kurması izne bağlıdır. İran, Kuveyt, Umman, Katar ve Sudan'da ise, hem sendika kurmak hem de toplu anlaşmalar bağlatmak için izin zorunludur.

El Salvador dışında, 2003'te rapor sunan ülkeler hukuksal reform öngördüklerini yada uygulamaya koymakta olduklarını belirtmişlerdir. UÇB, bu konuda teknik işbirliği sağlamıştır. Tüm devletler, güçlüklerin belirlenmesi ve hukuksal reformların uygulamaya konulması için teknik yardım desteği verilmesini istemişlerdir.

Kimi devletler, yeni yasalar kabul etmiş yada etmektedir. Örneğin Bahreyn, Anayasada değişiklik yapmış ve özgür sendikalar kurulmasına izin veren yeni bir yasayı Eylül 2002'de kabul etmiştir. B. Arap Emirlikleri'nde ise, çalışan / işçi örgütleri kurulmasına olanak vermek üzere Mayıs 2002'de, iş yasası-

da değişiklik tasarısı sunulmuştur. Zimbabwe’de de, sosyal ortaklar UÇB / İş-viçre projesinin desteğiyle, iş yasasında değişiklik tasarısını incelemektedirler.

Özendirme ve duyarlılaştırma etkinlikleri bağlamında; 21 devlet hukuksal araçlarda reform, teftiş mekanizmaları oluşturma, duyarlılaştırma ve geliştirme etkinlikleri gibi önlemler aldıklarını belirtmiştir. Özendirme etkinliklerinin çoğu toplu pazarlıkla ilgilidir. Çin, toplu pazarlık hakkını; genelgeler, eğitim araç-gereçleri yoluyla, ülke düzeyinde, eyaletlerde ve işletmelerde özendirdiğini belirtmiştir. Ancak hükümete göre, kapasitelerin güçlendirilmesi teknik işbirliği konusunda bir önceliktir.

Ülkelerin çoğu, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkına saygı gösterilmesi, geliştirilmesi ve uygulamaya konulmasına olanak veren özel önlemler konusunda üçlü görüşme ve tartışmalar düzenlediklerini bildirmiştir.

Kimi ülkeler, raporlarında, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının gerçekleştirilmesinde karşılaştıkları ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel etken ve güçlüklerden söz etmişlerdir. Çin hükümeti ise, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının gerçekleştirilmesinde karşılaşılan tek güçlüğü, işçi örgütlerinin kapasitesindeki eksiklik olduğunu belirtmiştir. UÖİSK, Hindistan’da, kamu kesimi ile kayıtdışı ekonomide sendikal hakları iyileştirme zorunluluğu üzerinde durmuştur. Brezilya hükümeti, bir anayasal değişiklik tasarısıyla, sendika özgürlüğünün eksiksiz kullanımı önündeki son engelleri kaldırmak istediğini bildirmiştir.

Sendika özgürlüğünün kısıtlandığı ülkelerden Katar’da, ne çalışanlar ne de işverenler sendika özgürlüğünü kullanabilirler. Memurların bir bölümüne yada tümüne, ev çalışanlarına, kayıt dışı sektör çalışanlarına ve tarım çalışanlarıyla göçmen işçilere örgütlenme yasağı koyan ülkeler vardır ve şunlardır: Bahreyn, El Salvador, B. Arap Emirlikleri, İran, Ürdün, Kenya, Kuveyt, Fas, Sudan, Tayland ve Zimbabwe.

Toplu pazarlık hakkının sağlık mesleği üyeleri, kimi memurlar yada tümü, ev çalışanları, kayıt dışı sektör çalışanları, tarım çalışanları ve göçmen çalışanlar tarafından kullanılmadığını belirten devletler şunlardır: Bahreyn, Brezilya, Kanada, Çin, El Salvador, B. Arap Emirlikleri, İran, Ürdün, Kenya, Kuveyt, Malezya, Fas, Myanmar, Özbekistan, Katar ve Zimbabwe. Çin, işverenlerin toplu pazarlık hakkından yararlanmadığını belirtmiştir.

Hindistan'da, Sendikalar Hint Kongresi (AITUC), Tamil Nadu gibi devletlerin hükümet ve kamu hizmeti görevlilerine grev yasağı getiren yasalar kabul ettiklerini bildirmiştir.

Hemen hemen tüm devletler, serbest bölgelerde sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının kullanılabilmesini belirtmiştir. Buna karşılık UÖİSK, uygulamada serbest bölgelerde çok az sendika bulunduğunu belirtmiştir.

Uzman-danışmanların, kimilerini önceki yıllarda da belirttiği sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı konusundaki yorumlarından vurgulanması gerekenler şunlardır:

- Sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı ilkelerine, ülkelere özgü ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal koşullardan bağımsız olarak saygı gösterilmesi gerekir. Her üye devlet için bu ilke ve hakkın geliştirilmesi ve gerçekleştirilmesi, anayasal yükümlülüktür. Bu ilke ve haklara uymaksızın yada sosyal diyaloga yer vermeksizin öteki temel hak ve ilkelere ilişkin gerçek bir ilerleme sağlanamaz;
- 38 ülke, 87 ve 98'i onaylamamıştır ve onay oranı yavaşlamış görünmektedir. Bugün, üye devletlerdeki toplam işgücünün %52'si, 87 ve 98'i onaylamayan 19 ülkede ve %9'u ise öteki 19 ülkede bulunmaktadır. Bu ülkeler, bu iki sözleşmeden yalnızca birini onaylamıştır;
- Yeni rapor formatları temelde mevzuata ilişkin bilgiler içerse de, hükümet yetkilileri kamusal ve özel işletmelerdeki somut duruma, serbest bölgelere, kayıt dışı ekonomiye, tarım çalışanları ile ev çalışanlarına ve göçmen işçilere ilişkin açıklamalar yapmalıdır. Rapor formatı buna olanak sağlar;
- Hükümetler, rapor formatlarında sayılan birçok kişi kesiminin kapsam dışında tutulmasının nedenlerini açıklamalıdır. Aynı zamanda, sendikaların ve işverenlerin bağlı oldukları izin sorununa ilişkin bilgiler de yetersizdir;
- Çalışan ve işveren örgütleri, ulusal ve uluslararası düzeylerde, bu hukuksal boşluklara ilişkin yorumlarını hem hükümetlerin yanıtlarını hazırlamaları sırasında, hem de doğrudan doğruya UÇB'ye bilgi iletirken belirtmelidir;

- Birçok körfez ülkesindeki (örneğin Bahreyn'deki) ve Brezilya'daki olumlu gelişmelerden hoşnutluğunu belirten uzman-danışmanlar, Çin'in iş mevzuatında reform konusunda UÇB'ye yaptığı başvuruyu olumlu karşılamış, çalışan ve işverenlerin hiçbir ayırım göstermeksizin ve önceden izin almaksızın diledikleri örgütleri kurma ve onlara üye olma hakkı bulunması gerektiğini vurgulamıştır (BIT, 2003a: 8-15).

E. TEMEL HAKLAR VE İLKELER BİLDİRGESİNE İLİŞKİN KASIM 2000'DEN BERİ SÜRDÜRÜLEN ETKİNLİKLER

Yönetim Konseyi, izleme sisteminin başladığı 2000 yılından bu yana, temel haklara ilişkin eylem programlarını ele almış ve incelemiştir. İlk eylem planını, Kasım 2000'de incelemiştir. Bu, temel insan hakları kümesinin birinci sırasındaki sendika özgürlüğüne ve toplu pazarlık hakkının gerçekten / eylemli olarak tanınmasına ilişkin bir plandı. Konseyin Kasım 2001, Kasım 2002 ve Kasım 2003 toplantılarında da, sırasıyla zorla çalıştırma, çocukların çalışmasının kaldırılması, iş ve meslekte ayrımcılığın kaldırılması konularına ilişkin ikinci, üçüncü ve dördüncü eylem planları ele alınmıştır (BIT, 2002b; BIT, 2003b).

Bildirgenin geliştirilmesi odaklı program, önemli bütçe dışı kaynaklarla desteklenmiştir. Beş bağışçı, geçen oniki ay içinde, toplam 13,2 milyon dolar bağışlamıştır. Çizelge 3'te, 1999 yılı sonundan beri, dört temel hakkın her birine yönelik program, tasarı ve etkinliklere ilişkin paylar görülmektedir. 1999-2003 arasında, fonların büyük bir çoğunluğu, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkına gitmiştir. Dört yılın ortalaması %44,75'tir. Birden çok temel hak için ayrılan fonların dört yıllık ortalaması da %39,25'tir. Çocukların çalışmasının kaldırılmasına ayrılan fonların yok denilecek derecede düşük olmasının nedeni ise, kanımca bu alanda geniş kapsamlı özel bir programın (ILO-IPEC) uygulanmakta olmasıdır.

Çizelge 3: Temel Hak ve İlkelerine Göre Bağışçılarca Desteklenen Program, Proje ve Etkinlikler, Ekimden Eylül'e (% olarak, yuvarlanmış rakamlar)

Dönemler	Temel Haklar	Sendika Özgürlüğü	Zorla Çalıştırma	Çocuk Çalışması	Ayrımcılık Yasası	Birçok Temel Hak	TOPLAM	
							%	Bin \$
1999-2000		55	6	0	21	17	100	23.345
2000-2001		30	4	2	0	65	100	26.016
2001-2002		47	6	0	7	42	100	14.262
2002-2003		47	20	0	0	33	100	9.844
TOPLAM		179	36	2	28	157	400	73.467
Dört Yıllık Ortalama (%)		44,75	9	0,5	1,75	39,25	95,25	

Kaynak: BIT, 2002b: 3; BIT, 2003b: 9.

Açıklama: Çizelge 3 ve 4'teki veriler arasında, 2000-2001 ile 2001-2002 dönemlerince ilişkin toplam sayılarda ve genel toplamda, anılan kaynaktan ileri gelen tutarsızlıklar vardır. Ayrıca, 2002b'de yer alan kimi sayılarda da, 2003b'de düzeltmeler yapılmıştır.

Çizelge 4: Bağışçı Ülkelerine Göre Bağışçılarca Desteklenen Program, Proje ve Etkinlikler, Ekimden Eylül'e (Bin \$ olarak, yuvarlanmış rakamlar)

BAĞIŞCI ÜLKELER	ABD	Almanya	Fransa	Hollanda	İtalya	İrlanda	Japonya	UNDP	B. Krallık	TOPLAM
1999-00	20.000	0	805	2.220	0	0	200	0	121	23.346
2000-01	20.000	431	0	242	0	0	186	91	5.068	26.018
2001-02	10.000	501	597	3.000	0	0	163	0	0	14.261
2002-03	6.328	0	2.225	387	103	601	0	0	200	9.844
TOPLAM	56.328	932	3.627	5.849	103	601	549	91	5.389	73.469

Kaynak: BIT, 2002b: 3; BIT, 2003b: 9.

Çizelge 4'te görüldüğü gibi, Ekim 1999'da Bildirgenin geliştirilmesi odaklı programın başlatılmasından beri, Bildirgeyi desteklemek için, toplam 73,5 milyon dolar bağışta bulunulmuştur. Bildirgeye ilişkin etkinliklere sağlanan bütçe dışı desteklerde, bu tutarın 56 milyonu aşan bölümünü sağlayan ABD ilk sırada gelmektedir. Çalışma Bakanlığı aracılığıyla ABD hükümeti, toplam katkının dörtte üçünden çoğunu (%76'6'sını) sağlamıştır. 2002'deki 10 milyon dolarlık ABD yardımı, başlangıçta iki yıl olan projelerin dört yıla çıkarılmasına katkıda bulunmuştur. Bu yardım, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının tanınmasına saygı gösterilmesi konusunda, ülkelerde öngörülen etkisini belirle-

me amacına bağlı tutulmuştur. ABD'yi, Hollanda (%7,9), B. Krallık (%7,3) ve Fransa (%4,9) izlemektedir. İlk üç yıl katkıda bulunmayan İrlanda ile İtalya, 2002-2003 döneminde ilk kez bağışçı ülkeler arasında yer almıştır. Çizelgeden de anlaşıldığı gibi, son üç dönemde bağışçıların katkılarında önemli oranda ve sürekli bir düşme vardır. Almanya ve Japonya ise, son dönemde katkıda bulunmamışlardır.

Bağışlardan en çok yararlanan bölge, Asya ve Pasifik bölgesidir ve onu Afrika izlemektedir (bkz. Çizelge 5). Toplam bağışların yarısından çoğunun (%51,5'inin) gittiği bu iki bölgeye dört yıllık dönemde ayrılan bağışların yıllık ortalaması, sırasıyla %26,75 ve %24,75'tir.

Çizelge 5: Bölgelere Göre Bağışçılarca Desteklenen Program, Proje ve Etkinlikler, Ekimden Eylül'e (% olarak, yuvarlanmış rakamlar)

Bölgeler Dönemler	Afrika	Amerika	Arap	Asya ve Pasifik	Avrupa	Bölgelerarası	Temel Destek	Toplam
1999-00	24	18	0	46	0	5	7	100
2000-01	14	12	5	15	8	23	23	100
2001-02	14	20	0	31	4	14	18	101
2002-03	47	13	0	15	17	0	8	100
TOPLAM	99	63	5	107	29	42	56	401

Kaynak: BIT, 2002b: 3; BIT, 2003b: 9.

Bildirge programı çerçevesinde çeşitli geliştirme, duyarlılaştırma ve araştırma etkinlikleri yürütülmüştür. Örneğin, Uluslararası Kamu Hizmetleri Federasyonu ile ücret eşitliği konusunda, ortaklaşa bir informel teknik danışma düzenlenmiştir. Ortak etkinlikler (Bildirge / UKHF) arasında, örneğin 2002'nin son üç ayında Namibya'da ve Filipinler'de yapılan atelye çalışmaları bulunmaktadır.

UÇÖ'nün dış büroları da, yıllık izlemeye ve küresel raporların hazırlanmasına katkısını sürdürmüştür. Asya-Pasifik bölgesindeki birçok yerel büro (Suva, Daka, İslamabad büroları), Bildirgenin çevrilmesi, dağıtılması ve tanıtılması, ücret eşitliği konusunda inceleme ve seminer vb. etkinliklerde bulunmuştur. Şubat 2002'de Bangkok'ta, Japonya ve ABD'nin mali desteğiyle, Bildirgenin uygulanması konusunda bölgesel Asya semineri düzenlenmiştir.

Ayrıca, sosyal diyalogu güçlendirme odaklı program (IFP / DIALOGUE), işverenler için etkinlikler bürosu (ACTEMP), çalışanlar için etkinlikler bürosu (ACTRAV) ve Torino Merkezi, Bildirge konusunda çeşitli etkinlikler (toplantı, eğitim kursları; konferans, seminer) gerçekleştirmişlerdir.

III. SONUÇ

Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesinin öngördüğü yıllık ve küresel izleme, uluslararası sosyal politika ve çalışma kuralları dizgesinin bir tür “zorunlu çekirdek”i, “asgari sosyal eşik”i sayılabilecek konularında, “üçüncü kuşak” olarak adlandırdığım, yaptırımcı değil “özendirici” ve öteki yöntemleri “tamamlayıcı” koruma yöntemleridir. Özendirici olması, UÇÖ'nün anayasal, pratik ve bütçesel kaynaklarını, genel raporlarda belirlenen öncelikli eylemleri destekleme doğrultusunda yönlendirmesini içerir ve gerektirir. İzleme yöntemleri, cezalandırıcı olmayan, bütünüyle Örgütün elindeki belirtilen olanak ve araçlara başvuruyla teknik işbirliği ve danışsal hizmetler sunmasını, ekonomik ve sosyal gelişmeye elverişli bir ortam yaratma çabalarında üye devletlere yardım etmesini öngörmektedir. Amaç, temel sözleşmeleri onaylamayan üye devletlerdeki durumu her yıl gönderecekleri raporlarla düzenli biçimde izleyerek, Örgüt içi ve Örgüt dışı araçlarla, temel haklara saygı gösterilmesinde, bu hakların geliştirilmesi ve gerçekleştirilmesinde yasalar ve uygulama düzeylerinde karşılaşılan sorunlara çözüm getirmektir. Aşamalı olarak ve sürekli biçimde, temel insan hakları sözleşmelerine saygının ve bunlara uyulmasının evrenselleştirilmesini sağlamaktır. UÇÖ, bu izleme sistemiyle, insan hakları alanında sendikal hak ve özgürlüklerle sınırlı olmak üzere 1950'li yılların başında gerçekleştirdiği onay koşulundan bağımsız olarak işletilen ikinci kuşak denetimin kapsamını değişik bir anlayış ve koruma yöntemiyle genişletmiştir. Örgüt, üç yeni konuyu daha, ilgili sözleşmelerin onaylanmasını beklemeksizin, Anayasayı onaylamakla kazanılan “üye devlet” niteliğine dayanarak, “izleme” biçiminde nitelenen yeni bir koruma yöntemi kapsamına almıştır.

1998 Bildirgesi, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün, serbest piyasa ekonomisi anlayışının tek seçenek olarak uygulanmaya, ticaret ve ekonominin küreselleşmeye, sosyal ve sendikal haklara yönelik yasak ve kısıtlamaların artmaya başlamasından sonra, insan haklarının evrenselliği ve bölünmezliği ilkelerini gerçekleştirme yolunda attığı önemli ve olumlu bir adımdır. Ancak, Bildirge aynı zamanda, küreselleşme olgusunun varlığının yadsınmadığı anlamına da gelmektedir. Aslında daha önce de geçerli olduğu ve uyulması gerektiği konusunda hiçbir kuşku bulunmaması gereken temel insan hakları sözleşmeleri, küreselleşen sermaye için (ve sermaye tarafından) bir "sosyal alt sınır" sayılmıştır.

Kanımcı izleme yöntemleri, genel olarak sosyal hakların ve özel olarak da "temel insan hakları" biçiminde kümelenendirilen hakların en yoğun saldırılara uğradığı yıllarda birinci ve ikinci kuşak koruma yöntemlerini tamamlamak için getirilmiş olmasına karşın, ileri ve etkili bir adım olmaktan uzaktır. Temelde resmi belgelere dayalı olan bu koruma yöntemi, izlemenin sendikal örgütlerin yakınmalarına dayalı olarak hemen işletilmesini, temel insan hakları sözleşmelerinin yerine getirilmediğine ilişkin yakınmaların da Sendika Özgürlüğü Komitesince incelenmesini ve denetlenmesini öngörmemiş olması nedeniyle yetersiz ve sınırlı bir adımdır. Dolayısıyla, UÇÖ'nün küreselleşmeye verdiği öne sürülen "sosyal yanıt" yetersizdir. Eksik yaptırımlı birinci ve ikinci kuşak koruma ve denetimden, bütünü yaptırımsız bir izlemeye dönülmüştür. Özel denetim yöntemi gibi "üye devlet" temeline dayandığına göre, "denetim" olarak da adlandırılmaktan kaçınılan salt "özendirici" bir koruma yöntemi oluşturmak yerine, hiç olmazsa ikinci kuşak korumanın (yakınmalara dayalı özel denetim sisteminin) konular yönünden kapsamının genişletilmesini öngören bir adım atarak küreselleşmeye daha güçlü biçimde, daha etkili yaptırımları bulunan bir koruma yöntemiyle yanıt verilmesi gerekirdi. SÖK'ün yeniden yapılandırılması ve toplantı dönemlerinin artırılması konularında gerçekleştirilecek kimi değişikliklerle, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık dışındaki temel haklar için de yakınmalara dayalı özel denetim yolu açılmalıydı.

Uzman-danışmanların, beş yılı geride kalan yıllık izleme konusunda yaptığı değerlendirmeler, bu yöntemin yeterince etkili olmadığını göstermektedir. Öncelikle, istenilen tarihte gönderilmesi gereken raporlar ile gönderilen raporlar karşılaştırıldığında, dört temel hak kümesi için ortalama en yüksek rapor gönderme oranının, 2001 yılında ancak %67 ile gerçekleşebildiği görülmektedir. Bu oran, 2004'te %64'e düşmüştür. Temel hakların her biri açısından en yüksek

rapor gönderme oranı ise, 2002 yıllık izlemesinde, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakları konusunda %83 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran da, 2002’de önemli ölçüde gerilemiş ve %73 olmuştur (bkz.: Çizelge 2).

Öte yandan, 2000-2003 arasındaki yıllık izleme uygulaması, ulusal ve uluslararası sendikal örgütlerin, gerek hükümet raporlarının hazırlanmasına katılma, gerek Bildirge programına ve gerekse bu raporlara ve uygulamadaki ihlallere ve güçlüklerle ilişkin görüş, gözlem ve yorumlarını Büroya iletme konusunda istekli olmadıklarını, düzenli ve sürekli biçimde yıllık izleme sürecine katılmadıklarını ortaya koymuştur. Bu nedenle de uzman-danışmanlar, ulusal ve uluslararası işçi ve işveren örgütlerine, hem bu konuda hem de Bildirgedeki temel hakları üyelerine daha etkin biçimde tanıtmaları ve üyelerini eğitmeleri için başlangıçtan beri çağrıda ve tavsiyelerde bulunmaktadır.⁴

Uzman-danışmanların, 2004 yıllık izlemesine yazdıkları Girişten yaptığım aşağıdaki alıntı, sürecin beşinci yılındaki olumsuz durum ve koşulları; üçüncü kuşak korumanın temel insan hakları öznelerinin kötü yazgısını değiştirmede tek başına etkili olamayacağı gerçeğini tüm açıklığıyla ortaya koymaktadır:

“2000 yılından beri hazırlanan raporlar, bir yandan kimi ülkelerde bir ilerleme gerçekleştirildiği gerçeğini ortaya koymuş, ancak öte yandan yoksulluk, gelir eşitsizlikleri ve yeni ayrımcılık biçimleri artmış, serbest bölgeler sürekli genişlemiş, insan ticareti, sınırlar içinde ve dışında insan hareketleri yaygınlaşmıştır ve bu olumsuz küresel koşullar karşısında, milyonlarca insan bir iş bulabilme kaygısı duymaktadır. **Dört yıllık çalışmaya karşın milyonlarca insan temel haklardan yoksundur**” (BIT, 2004: 1).

Bu tablonun, tek başına “koruma yöntemleri” ile değiştirilemeyeceği açıktır. Genel olarak insan haklarının, özellikle de devletlerin olumlu edimleri olmaksızın gerçekleştirilmesine olanak bulunmayan sosyal haklardan yararlanılması; yakın gelecek için güçlü bir olasılık bulunmamakla birlikte, daha etkili ve hukuksal yaptırımlı “dördüncü kuşak” yeni bir koruma sistemi oluşturulsa (?) bile, kanımca öncelikle dünyadaki dipsizleşen sosyal eşitsizlikleri azaltacak, gelir dağılımındaki büyüyen adaletsizliği düzelterek yaklaşımlar benimsenme-

⁴ Temel sözleşmelerin tümünü onaylamış olmamız nedeniyle Bildirge bağlamında bir yükümlülüğümüz olmamakla birlikte, ülkemiz çalışan sendikalarının da Bildirgeyi üyelerine tanıtma çabası içinde olmadıklarını ve üstelik çoğunun da Bildirgeyi bilmediklerini söylemek, sanırım yanlış olmaz.

dikçe, politikalar oluşturulmadıkça ve uygulamalara geçilmedikçe, yerküredeki milyarlarca insan / hak öznesi için bir özlem olarak kalacaktır.

KAYNAKLAR

- Bureau international du Travail (BIT) (1997). **L'Action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation**, Rapport du Directeur général, CIT, 85^e session 1997, Genève.
- BIT (1998). **Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi**, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-sixième session, Genève, 18 juin 1998.
- BIT (1999a). **Bulletin officiel**, vol. LXXXII, série A, No 1.
- BIT (1999b). "Conseil d'administration, Suivi de la Déclaration de l'OIT sur les droits de l'homme", **Travail**, no 28, février 1999.
- BIT (2000). Conseil d'administration, "Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de L'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, partie I: Introduction par les experts-conseillers sur la Déclaration de L'OIT à la compilation des rapports annuels, GB.277/3/1, 277^e session, mars 2000.
- BIT (2001). Conseil d'administration, "Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de L'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, partie I: Introduction par les experts-conseillers sur la Déclaration de L'OIT à la compilation des rapports annuels", GB. 280/3/1, 280^e session, mars 2001.
- BIT (2002a). Conseil d'administration, "Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de L'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, partie I: Introduction par les experts-conseillers sur la Déclaration de L'OIT à la compilation des rapports annuels, GB.283/3/1, 283^e session, mars 2002.
- BIT (2002b). Conseil d'administration, Commission de la coopération technique, Suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail: priorités et plans d'action pour la coopération technique, GB.285/TC/5, 285^e session, novembre 2002.
- BIT (2002c). Conseil d'administration, Commission des questions juridiques et des normes internationales du Travail, Arrangement proposé des conventions par sujet aux fins de la présentation des rapports, GB.283/LILS/6, 283^e session, mars 2002.
- BIT (2003a). Conseil d'administration, "Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de L'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, partie I: Introduction par les experts-conseillers sur la Déclaration de L'OIT à la compilation des rapports annuels, GB. 286/4, 286^e session, mars 2003.
- BIT (2003b). Conseil d'administration, Commission de la coopération technique, Suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail: priorités et plans d'action pour la coopération technique, GB.288/TC/4, 288^e session, novembre 2002.
- BIT (2004). Conseil d'administration, "Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de L'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, partie I:

Introduction par les experts-conseillers sur la Déclaration de L'OIT à la compilation des rapports annuels, GB.289/4, 289^e session, mars 2004.

Gülmez, Mesut (2000). **Uluslararası Sosyal Politika**, TODAİE Yayını, Ankara.

Gülmez, Mesut (2004). **Birleşmiş Milletler Sisteminde İnsan Haklarının Korunması**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Yayın No: 60, Ankara, Mayıs 2004.

Kellerson, Hilary (1998). "La Déclaration de 1998 de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux: Un défi pour l'avenir?", **Revue internationale du Travail**, vol. 137, No. 2.

Taqi, Ali (1998). "İşyerindeki Temel Hak ve Kurallara İlişkin UÇÖ Deklarasyonu", **Cumhuriyetin 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri**, III . Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi, 14-16 Ekim 1998, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, TÜHİS Yayını, Ankara.

<http://www.ilo.org/public/french/standards/reln/gb/docs/gb274/96-2.htm>, 18.02.2000.