

MİLLETLERARASI ÇALIŞMA SÖZLEŞMELERİNİN TÜRK MEVZUATINA TESİRİ

Dr. Rüçhan IŞIK
Ankara Hukuk Fakültesi
İş Hukuku Asistanı

“Dünyaya şamil ve devamlı bir barış” ın, “ancak sosyal adalet esası üzerine kurulabileceği” ne inanan âkitlerce kurulmuş olan Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı’nın belli başlı fonksiyonlarından bir tanesi de, bizzat hazırlamakta olduğu *sözleşmeler*’dir. 1919 da Versailles Andlaşması ile, Milletler Cemiyeti’nin yanısıra ve fakat bağımsız olarak teşekkül eden Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı bugüne kadar geçen kırksekiz yıl zarfında 126 Sözleşme hazırlamıştır¹.

Milletlerarası Çalışma Sözleşmesinin hazırlanmasındaki esas gaye endüstrileşen dünyada *ortak asgari çalışma şartlarını* tesbit etmek ve bütün devletlerin bu normları kabul edip uygulamasını sağlamaktır. Üye devletler şu noktayı bilmektedirler ki Dünya’nın neresinde olursa olsun “... Birçok şahıslar için adaletsizliği, sefaleti ve mahrumiyetleri mucip olacak çalışma şartları mevcut bulunduğu...” sürece Dünya Barışı tehlikededir. Bu noktadan hareket eden Teşkilât üyeleri, çalışma şartlarının Dünya’nın sadece bazı yerlerinde iyiye götürülmesinin dahi yetersiz olduğunda birleşmişlerdir. Zira “... insani olan bir çalışma usulünün her hangi bir millet tarafından kabul edilmemesi, kendi memleketlerinde çalışanların durumunu iyileştirmek arzu eden başka milletlerin gayretlerine engel teşkil” etmektedir. İşte hem bu engelin ortadan kaldırılması hem de ciddi ve devamlı bir siyasi barışın temeli olan sosyal barışın asgari un-

1) Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı, 28 Haziran 1919 tarihli Versailles Andlaşmasının 387-427. maddeleri çerçevesinde kurulmuştur. Milletler Cemiyeti’nin yanısıra kurulan bu Teşkilât, Milletler Cemiyetinin feshinden sonra ortadan kaybolmamış ve Birleşmiş Milletler’in bir “ihtisas müessesesi” olarak varlığını muhafaza ve devam ettirmektedir.

surlarının bütün ülkelerde kabul edilmesi gayeleriyle, Teşkilât sözkonusu Sözleşmeleri hazırlamaktadır.

Milletlerarası Çalışma Sözleşmelerinin hazırlanışı ile ilgili olarak şu noktayı öncelikle belirtmek gerekir ki, Sözleşmeler hiç bir zaman Teşkilâtın üyelerine tasdik edilmek üzere empoze ettiği birer yazılı hukuk belgesi değildir. Sözleşmenin hazırlanışı, ortaya çıkışı tamamen demokratik usuller çerçevesinde olmaktadır. Teşkilât Statüsünün ondördüncü maddesi gereğince Teşkilât üyesi ülkeler hükümetlerinden her hangi biri veya bu ülkeler işçi veya işveren teşkilâtları ya da bir Milletlerarası Âmm Hukuku Teşkilâtı, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının konferans gündemi için teklifte bulunabilir. Statünün yine aynı maddesine göre Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı Yönetim Kurulu, Konferansça bir Sözleşmenin kabulünden önce, bir teknik hazırlık konferansı ya da her hangi diğer bir vasıta ile, ciddi bir teknik hazırlık yapacak, ilgili üyelerin münasip bir şekilde mütalâaları alınacaktır. Nitekim uygulamada da, Statüye paralel olarak Sözleşme için teklif edilen konu, ilk önce Milletlerarası Çalışma Bürosu Yönetim Kurulunda incelenmektedir. Buradaki inceleme, bu konuda çeşitli ülkelerin mevzuatlarına ait araştırmalara dayanmaktadır. Eğer Yönetim Kurulu konuyu, Konferans gündemine almaya karar verirse durum Hükümetlere duyurulur. Onların da mütalâası alındıktan sonradır ki Milletlerarası Çalışma Bürosu, Sözleşme tasarısını hazırlar. Bu tasarı yine üçlü (Hükümet - İşçi - İşveren) komisyonlarda incelenir. Bu komisyonlardan çıkan tasarı tekrar üye devletlere gönderilir. Ve bir yıl sonraki Konferansda görüşülmek üzere Konferans gündemine alınır. Bu yollardan geçerek Konferansa gelen tasarı üçte iki çoğunluk ile kabul olunursa bir Sözleşme halini alır (Statü m. 19).

Yukarıda kısaca açıklamaya çalıştığımız Sözleşmenin hazırlanmasına müteallik usul, hukukî bakımdan ortaya bir "milletlerarası yasama fonksiyonu" olarak çıkmaktadır. Nitekim,

"Açıktır görülüyor ki, söz konusu sözleşmelerin görüşmesi doğrudan doğruya teşkilâtın organı tarafından yapılmakta; kabulü için oybirliği aranmakta, üyelerin üçte iki çoğunluğu yetmekte ve bu şekilde kabul olunan sözleşmeyi "üyelerden herbiri... yetkili makama veya makamlara arz etmeyi taahhüt" etmiş bulunmaktadır. Bu özellik sebebiyle, Georges Scelle, bu usulü gerçek bir milletlerarası yasama fonksiyonu olarak adlandırmaktadır"².

2) Sayın ÇELİK, anlaşmaların yapılışı ve yürürlüğe girişi konusunu incelerken Milletlerarası Teşkilâtlar tarafından hazırlanan andlaşmalar hususunda Scelle'nin görüşüne katılmakta ve gerçek bir milletlerarası yasama

Milletlerarası Çalışma Sözleşmelerinin hazırlanışının hukukî mahiyetinin yukardaki şekilde tesbiti, şüphesiz Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının bu alandaki faaliyetinin önemini daha da arttırmaktadır. Bu usul çerçevesinde hazırlanan Sözleşmeler, konumuz olan Türkiye açısından ele alındığında, görülmektedir ki, Anayasa gereğince, usulüne göre yürürlüğe konuldukları takdirde, iç hukuk bakımından “kanun hükmünde” dirler. İşte Anayasa’nın “usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir” şeklindeki altmışbeşinci maddesi karşısında bu Sözleşmelerden Türkiye’nin usulüne uygun olarak kabul etmiş oldukları birer iç hukuk kaynağı olarak, ayrıca bunlar ile mevcut ya da çıkarılacak kanunlar arasında ahenk tesisi de bir teknik mesele olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bugüne dek, Türkiye Milletlerarası Çalışma Teşkilâtınca hazırlanmış olan Sözleşmelerden onsekiz tanesini tasdik etmiştir. 1 Haziran 1967 tarihinde Milletlerarası Çalışma Sözleşmelerinin sayısı 126 ya yükselmiştir. Türkiye’nin aynı tarihe kadar tasdik etmiş bulunduğu onsekiz Sözleşmeye mukabil diğer ülkelerin tasdik ettikleri sözleşmelerin sayıları, o ülkeler iş mevzuatları ile paralellik göstermeyecek şekilde dikkati çekmektedir. (Tablo 1). Şöyle ki Demirperde gerisi ülkelerce tasdik edilen Sözleşmelerin sayısındaki yükseklik bu ülkelerde çalışma şartlarının çok iyi olmasının bir sonucu olmadığı gibi; A.B.D. ya da İsviçre, Kanada gibi ülkelerce az sayıda Sözleşme tasdik edilmiş olması da bu ülkeler iş mevzuatının milletlerarası normların çok altında olduğu sebebine bağlanmamalıdır. Birinci guruba giren ülkelerin çok sayıda sözleşmeyi sadece tasdik etmiş olma arzularının yanısıra ikinci gruba giren ülkelere meselâ A.B.D. ve İsviçre’nin federal bünyeleri ortaya tasdik konusunda problemler çıkarmaktadır.

Nitekim araştırmalar göstermiştir ki, bir İsviçre, az sayıda Milletlerarası Çalışma Sözleşmesi tasdik etmiş olmasına rağmen bu ülkedeki çalışma şartları çok iyidir ve milletlerarası normların da çok üstündedir³. Bu sebeple tasdik edilen Sözleşme sayısı, tasdik eden ülkenin iş mevzuatı hak-

fonksiyonundan söz ederek, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının Sözleşme hazırlama usulünü de bu milletlerarası Yasama Fonksiyonuna örnek olarak göstermektedir. Bak. ÇELİK, Edip F., Milletlerarası Hukuk, C. I. (gözden geçirilmiş bası), İstanbul 1965, s. 110.

3) BERENSTEIN, Alexandre. The Influence of International Labour Convention on Swiss Legislation, International Labour Review, Vol. LXXVII, No. 6, 1958.

kında kesin ve doğru bir sonuca varılmasını sağlayacak bir yol olarak kabul olunmamalıdır. Aynı şekilde Türkiye'nin tasdik etmiş olduğu sözleşmelerin sadece sayısı ülkemiz iş mevzuatı ve çalışma şartlarının milletlerarası normlar açısından değerlendirilmesi için bir kıstas olamaz. Bu sebeple aşağıda üzerinde duracağımız konu, daha ziyade, tasdik edilmiş olan Sözleşmelerin, millî mevzuata ne derecede tesir edip etmediği olacaktır.

I — İş ve İşçi Bulma Faaliyetleri ve İşsizlik Konularındaki 2, 34, 88 ve 96 Sayılı Sözleşmeler :

Türkiye, iş ve işçi bulma faaliyetleri ve işsizlik konularına ilişkin 2, 34, 88 ve 96 sayılı Sözleşmeleri aşağıda gösterilen tarihlerde tasdik etmiştir :

SÖZLEŞMENİN

No.	Adı	Teşkilâtça Kabul tarihi	Türkiye Tarafından	
			Kabul Tarihi	Yayın Tarihi
34	Ücretli İşbulma Bürolarının Kapatılması Hakkında	8/6/1933	11/2/1946	12/2/1946
88	İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında	17/6/1948	30/11/1949	1/12/1949
2	İşsizlik Hakkında	29/10/1919	16/2/1950	17/2/1950
96	Ücretli İşbulma Büroları Hakkında	8/6/1949	8/8/1951	10/8/1951

Bu sözleşmeler ile kazanç amacıyla çalışan ücretli İşbulma Bürolarının üç yıl zarfında kapatılmaları, üye devletlerin kamu hizmeti görür nitelikte bir parasız İş ve İşçi Bulma Servisi kurması ve en kısa zamanda işsizliğe karşı bir savaş açılması konuları ele alınmıştır.

Aynı konular 25/1/1946 tarihli ve 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile iç hukuk kaynağında düzenlenmiştir. İç Hukuk kaynağının 25/1/1946 tarihinde kabulünden hemen onaltı gün sonra 11/2/1946'da bu konudaki ilk Sözleşmenin, yasama organınca tasdik edilmesi oldukça dikkati çekicidir.

II — Tarım İşçilerine Ait 11 Sayılı Sözleşme :

Tarım İşçilerinin Dernek Kurma ve Birleştirme Haklarına Müttefiklik 11 sayılı Sözleşme, Teşkilâtça 25/10/1921 tarihinde kabul edilmiş

Türkiye tarafından ise 24/10/1960 tarihinde tasdik edilerek aynı hafta yayınlanmıştır. Bu sözleşme tarım alanında çalışan bilûmum şahıslara sanayi işçilerinde olduğu gibi dernek kurma ve birleşme haklarının aynen sağlanacağı hakkındadır. 5018 sayılı ve 20/2/1947 tarihli İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanunda da bu imkânın tarım alanındaki işçiler için tanınmış olduğunu görüyoruz.

III — Hafta Tatili Hakkında 14 Sayılı Sözleşme :

Teşkilâtça 25/10/1921 tarihinde hazırlanan Sınai Müesseselerde Hafta Tatili Yapılması Hakkındaki 14 sayılı Sözleşme Türk Yasama organınca 11/2/1946 tarihinde tasdik olunmuştur.

Bu konudaki millî mevzuatın tarihi ise, Sözleşmenin tasdiki tarihine nazaran oldukça eskidir. Hafta Tatili Hakkında Kanun 2 Kânunisanî 1340 (2 Ocak 1924) tarihini taşımaktadır, ayrıca kapsam olarak sınai müesseselerin dışına da çıkmıştır.

IV — Deniz İşlerine ait 15 ve 58 sayılı Sözleşmeler :

Trimci ve Ateşçi Sıfatiyla Gemilerde İşe Alınacakların Asgarî Yaşının Tesbitine Dair 15 Sayılı Sözleşme, Teşkilâtça 25/10/1921 de hazırlanmış, Türkiye tarafından da 25/5/1959 tarihinde kabul edilerek aynı hafta yayınlanmıştır. Deniz İşlerinde Çalıştırılacak Çocukların Asgari Yaş Haddinin Tesbiti Hakkında 58 sayılı Sözleşmede Teşkilât tarafından 22/10/1936'da yapılmış, Türkiye tarafından ise 15 sayılı Sözleşme ile aynı tarihlerde tasdik edilmiştir. Deniz iş kolundaki çalışma münasebetlerini düzenleyen 6379 sayılı ve 20/3/1954 tarihli Deniz İş Kanunu "gemi adamı" na ait ve diğer hükümlerinde, 15 ve 58 sayılı Sözleşmelerin konularına hiç bir şekilde değinmemiştir. Bu sebeple bu iki Sözleşmenin deniz işkolu bakımından büyük önemi vardır.

V — Çalışma Şartlarına ve Ücrete dair 94 ve 95 Sayılı Sözleşmeler :

Bir Âmme Makamı tarafından yapılan Mukavelelere Konulacak Çalışma Şartlarına Mûteallik 94 sayılı Sözleşme, Teşkilât tarafından 8/6/1949'da hazırlanmış olup, Türkiye tarafından 14/12/1960'da tasdik edilip yayınlanmıştır. Ücretin Korunması Hakkında 95 Sayılı Sözleşmede 8/6/1949 da yapılmış, Türkiye tarafından 24/10/1960'da tasdik edilmiştir. Bu iki Sözleşme ile kanun sektöründe çalışan işçiler ile bilûmum işçilere ait haklar 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanununda yer almıştır.

VI — İş Sağlığı ve Emniyetine İlişkin 42, 45 ve 81 sayılı Sözleşmeler :

Meslekî Hastalıkların Tazmini Hakkındaki 42 Sayılı Sözleşme, Teşkilâtça 4/6/1934 tarihinde hazırlanmış, Türkiye tarafından ise 11/2/1946 da tasdik edilmiştir. İş kazalarına müteallik tazminatlar konusundaki bu Sözleşme'de yer alan haklar 4772 sayılı ve 27/6/1945 tarihli İş Kazalarıyla, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu ile iç hukukda tanınmış idi. Her Nevi Maden Ocaklarında Yeraltı İşlerinde Kadınların Çalıştırılmaması Hakkında 45 Sayılı Sözleşmede 4/6/1935 de hazırlanmış, Türkiye tarafından ise kısa bir süre sonra 9/6/1937'de tasdik olunmuştur. Zira bu konudaki 3038 sayılı İş Kanununun 58. maddesi bir yıl önceden 1936 dan beri yürürlükte idi. Yine İş Kanununun 55 ve 56 maddeleri ile, Sanayi ve Ticaretde İş Teftişi Hakkındaki 81 sayılı Sözleşme hükümleri yerine getirilmekteydi. Bu Sözleşmenin hazırlanma tarihi ise 19/6/1947 olup, Türkiye tarafından 13/12/1950'de tasdik olunmuştur.

VII — Çalışma ve Teşkilâtlanma Haklarına Müteallik 98, 100, 105 ve 111 Sayılı Sözleşmeler :

Teşkilâtlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına Müteallik 98 sayılı Sözleşme, Teşkilât tarafından 18/6/1949'da hazırlanmış, Türkiye tarafından da 8/8/1951'de tasdik edilmiştir. Bu konudaki millî kaynak 5018 sayılı eski Sendikalar Kanunu ise de, demokratik anlamda sendikacılık ve toplu pazarlık hakkı ancak Temmuz 1963 tarihli 274 ve 275 sayılı Kanunlar olarak kabul edilmek gerekir. Eşit Değerde İş İçin Erkek ve Kadın İşçiler Arasında Ücret Eşitliği Hakkındaki 100 sayılı Sözleşme'de Teşkilâtça 6/6/1951'de hazırlanmış, ancak, Türkiye tarafından 13/12/1966'da tasdik edilmiştir. Bu konuda her hangi bir başka millî kaynak yoktur. 105 Sayılı Cebri Çalıştırmanın İlgasına Dair Sözleşmenin Teşkilâtça hazırlanma tarihi 5/6/1957 olup, Türkiye tarafından tasdik tarihi ise 14/12/1960 dır. Bu konudaki açık millî hüküm ise Anayasa'nın kırkikinci maddesidir. 111 sayılı İş ve Meslek Bakımından Ayırım Hakkındaki Sözleşmede Teşkilâtça 4/6/1958 tarihinde hazırlanmış, Türkiye tarafından ise 13/12/1966'da tasdik olunmuştur. Bu konudaki iç hukuk kaynağında yine 1961 tarihli Anayasa'nın eşitliğine ilişkin 12. maddesidir.

SONUÇ

Yukarda belirtilen sözleşmelerin tasdik tarihleri ile, Sözleşmelerde yer alan konulara ilişkin millî mevzuatın tarihleri arasında dikkati çekici

bir özellik mevcuttur. Milletlerarası Sözleşme, o konudaki millî mevzuatın mevcudiyeti halinde tasdik edilmektedir. Oysa, Milletlerarası Çalışma Sözleşmelerinin temel gayesi, üye devletleri âdeta zorlayarak asgari bir takım ortak çalışma şartlarında birleştirmektir. Milletlerarası Sözleşmeler bu yönden ele alınırsa millî mevzuat üzerinde olumlu sonuçlar doğurabilecektir. Yoksa dışı karşı, bazı Sözleşmeleri tasdik etmiş görünmek maksadıyla, 126 Sözleşme arasından seçe seçe iç hukukda zaten düzenlenmiş olan konulara müteallik onsekiz Sözleşmeyi tasdik etmiş olmak, en azından çalışma düzenine bir şey kazandırmamıştır. Unutulmamalıdır ki mesele millî mevzuatı, milletlerarası normlara uydurmaktır. Milletlerarası normlar, millî mevzuata uygun ise onları kabul etmek, bilineni ilânın ötesinde bir anlam taşımamaktadır.

TABLO 1

1/Haziran/1967 tarihinde üye devletlerin belli başlılarının tasdik ettikleri Sözleşme sayısı

Mevcut Sözleşme Sayısı : 126

Afganistan	8	Fransa	73
A.B.D.	7	Gana	34
Arjantin	56	Gine Cumhuriyeti	36
Arnavutluk	17	Güney Afrika Cumhuriyeti	12
Avustralya	25	Guatemala	37
Avusturya	34	Habeşistan	8
Belçika	66	Hayti Adaları	21
Birleşik Arap Cumhuriyeti	34	Hindistan	30
Birmanya	21	Honduras	16
Bolivya	9	Irak	32
Bulgaristan	74	İngiltereye Bağlı Küçük Dev.	25
Brazvil Kongosu	13	İran	5
Brezilya	47	İrlanda	42
Cezayir	42	İspanya	49
Çekoslovakya	43	İsrail	33
Çin	35	İsveç	46
Dahomey	15	İsviçre	31
Danimarka	34	İtalya	66
Dominik Cumhuriyeti	24	İzlanda	12
Ekvator	15	Jamayha	20
Endonezya	6	Japonya	25
Federal Almanya Cumhuriyeti	40	Kanada	24
Fil Dişi Sahilleri	25	Kenya	26
Filipin	17	Kıbrıs	26
Finlandiya	41	Kinşasa Kongosu	16

Kolombia	29	Rusya	22
Kosta Rika	25	Salvador	4
Küba	65	Senegal	29
Kuveyt	12	Seylan	20
Laos	4	Singapur	21
Liberya	14	Somali Cumhuriyeti	4
Libya	11	Sudan	5
Lübnan	7	Şili	36
Lüksemburg	48	Tanganika	6
Macaristan	34	Tayland	3
Malaza Cumhuriyeti	24	Tunus	35
Malezya	8	Türkiye	16
Meksika	48	Uganda	17
Merkezi Afrika Cumhuriyeti	35	Ukrayna	22
Nepal	0	Uruguay	
Nijerya	24	Ürdün	12
Nikara	30	Venezuela	22
Panama	15	Vietnam	15
Pakistan	28	Yemen	0
Paraguay	19	Yeni Zelanda	44
Peru	58	Yugoslavya	51
Polonya	55	Yukarı Volta	17
Portekiz	28	Yunanistan	35
Romanya	23	Zanzibar	4