SOSYAL İNSAN HAKLARI
ULUSLARARASI SEMPOZYUMU
VII
BİLDİRİLER







Düzenleyen

Pamukkale Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

10-11 Aralık 2015

Denizli

SOSYAL İNSAN HAKLARI ULUSLARARARASI SEMPOZYUMU VII BİLDİRİLER

Düzenleyen

Pamukkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
10-11 Aralık 2015

Aralık 2015, Denizli

Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu VII Bildiriler

Birinci Baskı: Aralık 2015

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yayınıdır.

Adres: Toros Sk. No:5/4 Sıhhıye - Çankaya / ANKARA
Telefon: 0544 544 07 43 (sgd)
Email: sgd.org.tr1@gmail.com
Web: www.sgd.org.tr

Grafik Tasarım Uygulama: Levent Temel
Baskı: Sistem Ofset Bas. Yay. San. ve Tic. Ltd. Şti
Strazburg Cad. No: 31/17 Sıhhiye/Ankara

Destekleyen Kuruluşlar

Denizli Barosu
Denizli Organize Sanayi
Denizli Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası
İş Müfettişleri Derneği
Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği
Sosyal Güvenlik Uzmanları Derneği

Önemli Açıklama:
Bu kitaptaki bildiri ve yazılarda dile getirilen görüşler, yazarlarınındır.

ÖNSÖZ

Prof. Dr. Mesut GÜLMEZ ve Prof. Dr. Nergis MÜTEVELLİOĞLU'nun çabaları ve destekleri ile Antalya'da Sosyal Haklar Sempozyumu ile 20009 yılında başlayan bilgi şöleni ve bilim yolculuğumuz, Denizli, Kocaeli, Muğla, Bursa ve Eskişehir İllerinde devam etti. Sempozyum treni ikinci kez rotasını Denizli› ye çevirdi.[1] Bu yıl Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu'nun VII.'sini düzenliyoruz. Sempozyum Pamukkale Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nün ev sahipliğinde tekrar Denizli›de düzenleniyor.

Sempozyum tarihinin bir anlamı var. 10 Aralık Dünya İnsan Hakları günü olarak kutlanıyor. [2] İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edildi. 10 Aralık, 4 Aralık 1950 tarihinde Paris'te Birleşmiş Milletlerin 5. Genel Kurulu'nda 423 nolu karar ile İnsan Hakları Günü olarak ilan edildi. [3]

Sosyal güvenlik ve sosyal koruma, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde yer alan en önemli insan haklarından biri olarak karşımıza çıkıyor. Sosyal güvenlik

1 Alanın duayen hocalarından ve Sempozyumun mimarlarından Prof. Dr. Mesut GÜLMEZ hocamızın ardından bu sene Önsöz'ü yazmak Sempozyum Düzenleme Kurulu Başkanı olarak bana düştü. Mesut Hocam'ın ardından bu görevi almak, hem onur verici hem de bir o kadar zor.

Mesut Hoca'mız tarafından kaleme alınan Önsözler; hem Sempozyumların ardındaki çok değerli emek ve çabaları görünür kılması, hem de Sempozyumların düzenlenmesinde karşılaşılan zorlukları, deneyimleri anlatması bağlamında önemli. Önsözler, insan hakları eğitimi bağlamında bu alanda yapılan çalışmaların mutfağını anlatan tarihe düşülen notlar niteliğini de taşıyor. İlerleyen yıllarda sosyal insan hakları bağlamında yapılacak, kongre, seminer, çalıştay, proje vb. çalışmalar için yol gösterici özellik taşıyor. Daha da ilerisi; Önsözler, Meslek Yüksekokulları'nda okutulan *Kongre, Fuar Organizasyonu* dersi için adeta bir yardımcı kaynak niteliğinde.

2 Sempozyum tarihini değerli hocamız Prof. Dr. Mesut GÜLMEZ'e telefon ile bildirdiğimizde, Mesut Hoca heyecanlı sesi ile bizleri tebrik etti ve Sempozyumun Dünya İnsan Hakları Günü'nde yapılmasının değeri ve önemine vurgu yaptı.

Yoğun işlerimiz ve sınav takvimiz arasında Sempozyum başlangıç tarihini fark etmeden 10 Aralık olarak belirlediğimizi, Mesut Hoca'dan tebrik mesajını aldığımızda da hem sevindiğimizi, hem de nasıl böyle bir günü daha önce düşünmedik diye yüzümüzün hafifçe kızardığını da dürüstçe belirtmeden geçemeyeceğim.

İlerleyen yıllarda Sosyal İnsan Hakları Sempozyum'larının mümkün olduğunca 10 Aralık tarihine getirilmesinin, hem Dünya İnsan Hakları Günü›nün kutlanmasına vesile olacağı, hem de SİHUS'un görünür kılınmasına katkı yapacağı düşüncesindeyim.

3 http://unesco.org.tr/dokumanlar/10_yil/gunler.pdf (Erişim Tarihi:25/11/2015)

ve sosyal koruma insan onuruna yaraşır bir yaşamın olmazsa olmazları arasında yer alıyor. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu'nun bu seneki ana teması; 2014 yılında Eskişehir'de yapılan toplantıda sosyal koruma ve sosyal güvenlik olarak belirlendi.

Sempozyuma gelen bildiri sayısı bu sene de sınırlı oldu. Sempozyuma 29 özet gönderildi. Sempozyum kapsam ve ilkelerine uygun olan 20 özet hakemlere gönderildi. 17 özet hakem kurulu tarafından kabul edildi. 5 bildiri özeti sahibi bildirilerin tam metinlerini göndermedi. Hakemlere giden 12 tam metnin ise 9'u sempozyuma kabul edildi.

Kuşkusuz gönderilen bildirilerin azalmasını etkileyen pek çok faktör var. Prof. Dr. Mesut GÜLMEZ hocamızın da 2014 SHİUS kitabının önsözünde vurguladığı üzere, SHİUS ile aynı tarihlere gelen benzer kongreler, alanda çalışma yapanların kongre ve sempozyumlar arasında tercih yapmasına neden olabiliyor. Sosyal İnsan Hakları Sempozyumu benzeri sempozyum, kongre ve organizasyonların alana yapılan çalışmaları zenginleştireceğini ve uygulamacılara ışık tutacak evrensel nitelikteki bilgi üretimine katkı yaptığını vurgulamadan geçemeyeceğim. Bununla birlikte, özellikle genç akademisyenlerin akademik yükseltme ve değerlendirmelerde puan kaygısıyla çalışmalarını daha yüksek puan getireceklerini düşündükleri sempozyum ve/veya dergilere göndermeleri bildiri sayısındaki düşüşün ana nedenleri arasında gösterilebilir. Kuşkusuz, sosyal hakları insan hakları perspektifinden inceleyen alan çalışmalarının da işletme, ekonomi, hukuk alanlarına göre sayıca yetersizliği de bildiri sayılarını olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu, ulusal ve uluslararası yazında alanda çalışanları bir araya getirmeyi, hukuksal alanda ve uygulamada yaşanan sorunları insan hakları perspektifinden bakıp çözümler sunmayı kendine görev edindi. Bunun insan hakları eğitiminin de önemli bir kaynağı haline geldi. Bu yıl, geçen yıllardan farklı olarak, sosyal insan hakları alanında uygulamada çalışan sosyal güvenlik denetmenleri, iş müfettişleri ve sosyal güvenlik uzmanları dernekleri kanalıyla hem Sempozyuma finansal destek hem de katılım sağladılar. Alanda çalışan bilim insanlarının yanı sıra, uygulamacıları da Sempozyuma katılımı Sempozyumu zenginleştirdiğini Sempozyumların sosyal sorunlara çözüm üretme kapasitesini arttırdığını vurgulamak gerekir. Diğer yandan işçi ve memur sendikalarının sempozyumlara daha fazla ilgi göstermesinin söz konusu alanda yapılan çalışmaları güçlendireceğini belirtelim.

Bu sempozyum, ortak bir çalışmanın ürünü. Sempozyumun düzenlenmesinden, kitabın basılmasına kadar pek çok kişi ve kurum sempozyuma destek oldu. Gelenek olduğu ve olması gerektiği şekilde Sempozyumun düzenlenmesinde emeği geçenlere teşekkür ederek ve şükranlarımı sunarak sözlere son veriyorum.

Sempozyumun düzenlenmesinde bize desteklerini esirgemeyen ve her daim bilgisine ve desteğine başvurduğumuz değerli hocamız Prof. Dr. Mesut GÜLMEZ'e,

Sempozyumu düzenleme kararı alığımız tarihten itibaren her aşamasında özverili biçimde çalışan değerli çalışma arkadaşlarım, Yrd. Doç. Dr. Nagihan DURUSOY ÖZTEPE, Yrd. Doç. Dr. Çağla ÜNLÜTÜRK ULUTAŞ, Yrd. Doç. Dr. Türkmen TAŞER AKBAŞ, Dr. Hakan TOPATEŞ, Dr. Aslıcan KALFA TOPATEŞ, Araştırma Görevlileri Nursel DURMAZ, Sezgi AKBAŞ, Hacer Vildan YAVUZ'a,

Sempozyumun her aşamasında desteklerini esirgemeyen bölüm başkan yardımcıları Doç. Dr. Handan KUMAŞ ve Doç. Dr. Kamil ORHAN'a ve Doç. Dr. Simay KARAALP ORHAN'a,

Sempozyumun düzenlenmesinde bizlere destek veren Rektörümüz Prof. Dr. Hüseyin BAĞCI'ya, İ.İ.B.F. Dekanı Prof. Dr. Hakan AYGÖREN'e, sempozyumun web sayfasını düzenleyen meslektaşım Doç. Dr. Recep KAPAR'a, Dernek başkanı Mustafa DUMAN nezdinde, Sosyal Güvenlik Denetmeleri Derneği'ne, Gonca ŞAHİN nezdinde İş Müfettişleri Derneği'ne, Ahmet Yalçın YALÇINKAYA nezdinde Sosyal Güvenlik Uzmanları Derneği'ne, Denizli Barosu'na, Denizli Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası'na, Denizli Organize Sanayi Bölgesi Yönetimi'ne, bilim kurulu üyelerimize, Sempozyum Yürütme Kurulumuza, davetli konuşmacılarımıza, Sempozyumumuza tebliğleri ile katılan değerli bilim insanlarına teşekkür ediyor ve şükranlarımı sunuyorum. Sizler olmasaydınız bu sempozyum vücut bulmazdı.

Bu yıl yedincisi düzenlenen Sempozyumun sosyal insan haklarının gelişimine sağladığı katkıların artarak devam etmesi diliyorum.

Denizli-25 Kasım 2015
Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ
VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu
Düzenleme Kurulu Başkanı

İÇİNDEKİLER

Önsöz
Oğuz Karadeniz 3
İçindekiler
Sempozyum Duyurusu
I. Giriş 11
II. Sempozyumların Amaç, İlke ve İşlevleri 13
III. Sempozyumların Hukuksal Çerçevesi 14
IV. Sempozyum Konu Başlıkları 16
V. Sempozyum Ana Teması 20
VI. Bildiri Özeti ve Tam Metin Bildiri Yazım Kuralları 21
VII. Sempozyum Takvimi 29
VIII. Bildiri Özet ve Tam Metinlerini Değerlendirme İlkeleri 30
IX. Açıklamalar 30
X. Bilim Kurulu 31
XI. Düzenleme Kurulu 33
XII. Sekretarya - İletişim 33
XIII. Yürütme Kurulu ve Sekretarya 33
XIV. Hakem Değerlendirme Formu 35

Sempozyum Programı 37

Açılış Konuşmaları
Prof. Dr. Oğuz Karadeniz, Pamukkale Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölüm Başkanı 45
Prof. Dr. Mesut Gülmez, Emekli Öğretim Üyesi
"İnsan Hakları 'Senede Bir Gün', İhlallerse Her Gün!" 49

Davetli Konuşmacıların Bildirileri
"Recent Developments on the European Social Charter and the Right to Social Security"
Karl-Friedrich Bopp 59
"Recent Trends on Social Security and Social Protection Issues at the EU Level"
Maciej Żukowski 63
"The Social Protection Rights of Atypical Workers: The Canadian Experience to Date"
Paul Leonard Gallina 67
"Sosyal Güvenlik mi, Sosyal Koruma mı? Uluslararası Boyut ve Evrimi Üzerine Aykırı 'İlk' Düşünceler"
Mesut Gülmez 77

"İnsan Hakları Perspektifinden Sosyal Güvenlik Hakkının Anlamı ve Kapsamı"
Şebnem Gökçeoğlu 131

"Uluslararası İnsan Hakları Belgelerinde Sosyal Koruma Hakkı"
Recep Kapar 153

"Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Sosyal Güvenlik"
Kadir Arıcı 181

"Sosyal Güvenliğin Finansmanının Sosyal Güvenlik Hakkının Kullanımına Etkisi"
Yusuf Alper 197

"Hizmet Tespit Davaları ve Sosyal Güvenlik Hakkı"
Murat Özveri 223

Hakem Değerlendirmesinde "Kabule Değer" Bulunan Bildiriler

"Son Dönem Sosyal Devlet Anlayışı ve Sosyal Harcamaların Eleştirel Bir Analizi"
E. Evren Özer, Hale Balseven 257

"Sosyal Hakların Taşıyıcısı ve Demokratik Toplumun Temeli olan "Etik Kişi' "
Cengiz Mesut Tosun 281

"Türkiye'de Sosyal Devletin Vergileme Alanları"
Murat Aydın, Özgür Topkaya 297

"İHAS'ın 8-11. Maddeleri Kapsamında Özel Hukuk İş İlişkisinde Çalışanların Haklarının Korunması"
Evra Çetin 321

"Barınma Hakkı ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Tartışmalarını Kentsel Dönüşüm Projelerinin Yoksullukla Mücadele Amacı Çerçevesinde Ele Almak"
Burcu Hatipoğlu Eren 347

"Sosyal Yardım Hakkı Tartışması: Türkiye'de Bir "Sosyal Haksızlık" Olarak Sosyal Yardımlar"
Denizcan Kutlu 365

"Sosyal Olanın Tasfiyesi ya da Kadınların Mağdur Özneleştirilme Halleri"
Ö. Sanem Özateş Gelmez 383

"Sosyal Koruma Bağlamında Korunmaya Muhtaç Çocuk Olarak Kurum Bakım Hizmetinden Yararlanmış Bireyler Üzerine Nitel Bir Araştırma"
Ergün Yazıcı 397

"Modernlik ve Yabancılar: Bir 'Günah Keçisi' Kategorisi Olarak Emek Piyasasındaki Suriyeli Göçmenler Örneği"
Fuat Man 419

SEMPOZYUM
DUYURUSU

SEMPOZYUM DUYURUSU

VII. SOSYAL İNSAN HAKLARI ULUSLARARASI SEMPOZYUMU

I. GİRİŞ

1980'li yıllardan beri tanık olunan küreselleşme ve neoliberal politikalar, yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmeler, ihlallerin ve hak kayıplarının alabildiğine yoğunlaştığı sosyal insan hakları konusunda da birçok tartışma ve yeni sorun alanlarının doğmasına yol açmıştır. Bu tartışma ve sorunlardan ana başlıklar olarak sıralanabilecek en önemlileri şunlardır: Sosyal insan haklarının tanımlanması ve insan haklarından sayılıp sayılmaması sorunu; insan haklarının bölünmezliği, bütünselliği ve karşılıklı bağımlılığı ilkeleri; devletin sosyal insan hakları karşısındaki konumu ve üstlendiği olumlu edimi yerine getirme yükümlülüğünün anlam ve içeriği; uluslararası hukuk alanında güvenceye alınan sosyal insan hakları listesinin genişlemesi ve koruma sistemlerinin yeni düzenlemelerle güçlendirilmesi, kişiler ve kesimler olarak genişleyen hak öznelerinin sosyal insan haklarından eylemli biçimde yararlanması.

Sosyal devletin geleneksel kazanımlarının yok edilmesi, kapitalistleşme olgusunun çeşitli olumsuzluklarından biri olarak tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'deki tüm hak öznelerini de doğrudan etkilemekte ve tehdit etmektedir. Sosyal insan hakları karşıtı neoliberal yaklaşım ve uygulamaların ürünü olan bu olumsuz gelişmelerin çok yönlü neden ve etkilere sahip olması, "insan hakları olarak sosyal haklar"ın disiplinlerarası bir yaklaşımla evrensel ilkeleri çerçevesinde ele alınıp incelenmesini ve tartışılmasını, sosyal insan hakları bilgi ve bilincinin geliştirilip güçlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Bu amaç ve düşüncelerle başlatılan Sosyal Haklar Sempozyumlarının "uluslararası" nitelikteki birincisini; 22–23 Ekim 2009 tarihlerinde Akdeniz Üniversitesi Sosyal Hizmetler Eğitim, Araştırma ve Uygulama Merkezi'nin (AKSUM) öncülüğünde, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Belediye-İş Sendikası ve Mülkiyeliler Birliği Antalya Şubesi'nin destekleriyle, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü ve İş Müfettişleri Derneği düzenledi. Kesintisiz sürdürülmesine önem verilen Sempozyumların "ulusal" düzeyde gerçekleştirilen ikincisi ise, 4–6 Kasım 2010 tarihleri arasında Petrol-İş Sendikası ve Tek Gıda-İş Sendikası ile İş Müfettişleri Derneği'nin destekleriyle, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari

Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü düzenledi. "Uluslararası" düzeydeki Sempozyumların ikincisi olan III. Sempozyum, Avrupa Sosyal Şartı'nın 50. yıldönümü dolayısıyla 25–26 Ekim 2011 tarihlerinde Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü tarafından Kocaeli'nde düzenlendi. Sempozyum'un, Sosyal Haklar Avrupa Komitesi üyelerinin ve Sosyal Şart alanında uzman yabancı öğretim üyelerinin katılım ve katkısıyla işlenen "ana tema"sı, 18 Ekim 1961 tarihinde kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı'nın 50. yıldönümü dolayısıyla "Sosyal Şart'ta Ayrımcılık Yasağı ve Türkiye" olarak belirlendi. III. SHUS, Petrol-İş, Koop-İş, TOLEYİS, Belediye-İş sendikaları ile İş Müfettişleri Derneği'nin destekleriyle gerçekleştirildi.Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nün "ulusal" çapta düzenlediği IV. Sempozyum, 18–19 Ekim 2012 tarihlerinde yapıldı. Ana teması "Türkiye'de Sosyal Hak ve/ya da Çıkarları

Koruma ve/ya da Geliştirme Amaçlı Grevler, Eylemler ve Direnişler" olan IV. Sempozyumun iki önemli özelliği, önceki Sempozyumlara verdiği desteği sürdüren Petrol-İş ve İş Müfettişleri Derneği'nin yanı sıra, dört sendikanın (Tes-İş, Türkiye Maden-İş, Eğitim-Sen, Tez Koop-İş'in) Muğla ve Yatağan şubeleri ile Türk Tabipler Birliği'nin Muğla Şubesinin "yerel" düzeydeki destekleriyle gerçekleştirilmiş ve ana temasına uygun olarak Yatağan'da düzenlenen "Özelleştirme ve Yatağan Direnişi" panelinin büyük bir katılım ve coşkuyla gerçekleştirilmiş olmasıdır. Sosyal Haklar Sempozyumlarının ilk beş yılının sonuncusu olan "uluslararası" düzeydeki üçüncüsünü, 31 Ekim-1 Kasım 2013 tarihlerinde Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü düzenledi. Öncekilerden farklı olarak öğrencilerimizin ne yazık ki beklenen ilgiyi göstermedikleri V. Sempozyumun belirgin özelliklerinden biri, bir yandan sendikal katılımın, uluslararası ve ulusal düzeylerde çok güçlü ve en üst düzeyde gerçekleşmiş ve bunun Bölüm öğretim üyelerinden bir ekibin işçi sendikaları temsilcilerinin katılımıyla yaptıkları "Sendikal Hak İhlalleri, Bursa Örneği" araştırmasıyla daha da güçlendirilmiş olmasıdır. Sosyal Haklar Sempozyumlarının ikinci beş yılının birincisi olan ve amaç, ilke ve çerçeve yönlerinden önceki Sempozyumlardan farklı olmayan ve sosyal hakları "insan hakları perspektifinden" ele alıp inceleme ve tartışma yaklaşımımızı vurgulamak için ilkelerimizde değişiklik yapmaksızın yeni bir başlıkla düzenlenen VI. Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu (SİHUS); 13-14 Kasım 2014 tarihlerinde Anadolu Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümünce "ulusal" düzeyde gerçekleştirildi. Öncekiler gibi disiplinlerarası bir yaklaşımla düzenlenen "çalışma hakkı" ana temalı VI. SİHUS'ta da sendikal katılım en üst düzeyde sağlandı. Ana teması "sosyal koruma ve sosyal güvenlik" olan uluslararası düzeydeki sempozyumların dördüncüsü olan VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu ise, 10-11 Aralık tarihlerinde, ikinci kez Pamukkale Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümün ev sahipliğinde gerçekleştirilecektir.

II. SEMPOZYUMLARIN AMAÇ, İLKE VE İŞLEVLERİ

Her yıl düzenli olarak yapılması hedeflenen Sosyal Haklar Sempozyumlarına, benimsenen ve özenle izlenen amaç, ilke ve işlevlerini gerçekleştirilebilmesi yolunda, bir insan hakkı olarak sosyal hakların "disiplinlerarası" niteliği ve bölünmezliği yaklaşımı temel olmaktadır. Bu doğrultuda, Sosyal Haklar Sempozyumları; sosyal politika, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, iş hukuku, anayasa hukuku, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler, felsefe, sosyoloji, iktisat, sosyal hizmetler, iletişim, tıp (halk sağlığı), psikoloji gibi farklı disiplinlerde çalışan akademisyen ve uygulayıcıların bir araya gelerek bilgi, birikim ve deneyimlerini paylaştıkları, sosyal hakların çeşitli boyutlarını farklı yaklaşımlarla tartıştıkları, disiplinlerarası bir "yıllık buluşma" niteliğinde gerçekleşmektedir.

Sempozyumların;

- Üretilmesine fırsat vereceği bilgi ve deneyimlerin bilimsel düzeyde tartışılmasına,
- Tartışmaların ortaya çıkardığı sonuçların, ilgili sivil ve resmi örgüt, kurum ve kuruluşlar ile paylaşılmasına,
- Hukuk ve uygulamadan kaynaklanan sorunların çözümüne yönelik somut önerilerin ortaya konulmasına,
- Sempozyum bildirilerinin yayımlanmasıyla, sosyal haklar alanındaki bilimsel bilgi birikiminin artırılmasına ve alan yazınının zenginleştirilmesine,
- Sosyal hakların eşitlik koşulları içinde eylemli olarak kullanımını sağlamak üzere hak öznelerinin bilgi ve bilinç düzeyinin geliştirilmesine,
- Toplumda farkındalıkların oluşturulmasına,

Katkıda bulunması amaçlanmakta; kısacası Sempozyumların, etkin ve işlevsel sosyal devletin gerçekleştirilmesine olanak ve ortam sağlayan bilimsel bir platform olması hedeflenmektedir.

Sempozyumlar; dar anlamda "bağımlı çalışanlar" ile sınırlı olmayan bir yaklaşımı benimsemekte, sosyal haklar alanındaki insan hakları ulusalüstü ortak hukuku ile ulusal hukukun belirlediği çerçeveyi temel almaktadır.

Sempozyumlar; genel olarak ve ülkemiz özelinde, sosyal hakların "teorik ve pratik" boyutlarını, tarihsel ve güncel yönlerini, bu alandaki gelişme ve yetersizlikleri, hukuk ve uygulamadaki sorunları kapsayan bütünsel bir yaklaşımla ele alınmasını amaçlamaktadır.

Özetle, Sosyal Haklar Sempozyumlarının amaç, ilke ve işlevlerini, öncelik sırası gözetmeksizin sıralamak gerekirse:

- Sempozyumlar; sosyal hakları gündeme taşıma ve gündemde tutmanın araçlarından biri olarak, akademisyenler ve akademik kuşaklar, farklı disiplinler, uzmanlar, çalışma bürokratları, sendikacılar ve uygulayıcılar arasında etkileşimin ve ortak sentezlere erişme arayışının gerçekleştiği, bilgi ve birikimler ile deneyimlerin paylaşıldığı bilimsel bir ortam olmalıdır;
- Sempozyumların; katılımcılar, sunulacak bildiri özet ve tam metinleri ile hakem değerlendirmeleri açılarından "disiplinlerarası" olma özelliğinin sağlanmasına ve sürdürülmesine özen gösterilmelidir;
- Sempozyumlarda, madalyonun olumlu ve olumsuz yönleri, hukuk ve uygulama ile kuramsal ve tarihsel boyutlar, haklar ve haksızlıklar, hak ihlalleri, özgür ve özerk sendika ve toplu pazarlık düzenine müdahaleler, yasal ve yönetsel düzenlemeler, tasarı ve taslaklar, ilk derece ve yüksek yargı yerleri kararları birlikte kapsanmalıdır;
- Sempozyumlarda, özellikle henüz araştırma, inceleme ve yayın konusu olmayan –uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel nitelikli– sorunlara yönelik yeni ve özgün çalışmalar ve alan araştırmaları özendirilmelidir;
- Sempozyumlara sunulmak üzere yapılan araştırma, inceleme ve daha önce yayımlanmamış olma anlamında özgün bildirilerin, "insan hakları perspektifi"nden hazırlanması ve bu noktanın, bildiri özetleri ile tam metinlerinin Bilim Kurulu üyelerince değerlendirilmesinde göz önüne alınması konusunda özen ve titizlik gösterilmelidir;
- Sempozyumlar; sosyal hakların disiplinlerarası niteliği temel alınarak belirlenen geniş konular yelpazesinde katılımı amaçlamakla birlikte, her yıl "ana tema" olarak belirlenecek ağırlıklı bir konuda derinlemesine inceleme, araştırma ve tartışma olanağı yaratmalıdır;
- Sempozyumlar; öğrencilere ve tüm hak öznelerine yönelik "eğitim" işlevini yerine getirerek sosyal haklara ilişkin bilgi ve bilincin yükseltilmesine katkı yapmayı amaçlamalıdır. Bu bağlamda, yıllık Sempozyum toplantılarının düzenlenmesi dışında, öncelikle Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümlerinin programlarında, sosyal haklar öğretimine yer verilmesini ve duyarlı genç akademisyenlerin yetiştirilmesini sağlamak üzere, bu amacın gerçekleştirilmesine çaba gösterilmelidir.

III. SEMPOZYUMLARIN HUKUKSAL ÇERÇEVESİ

"İnsan Hakları" olarak sosyal hakların "uluslararası" hukuksal çerçevesinin belirlenmesinde, "insan haklarına saygılı ve dayalı devlet" ilkesinin yanı sıra, özellikle Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasında yapılan düzenleme temel alınmalıdır.

Sosyal haklar, genel olarak insan hakları gibi, bu maddede öngörülen anayasal koşullar yerine getirilerek "usulüne göre yürürlüğe konulan", kısacası onaylanan ve böylece iç hukuk düzeninde "ulusalüstü" bir hukuksal değer ve etki kazandırılan uluslararası sözleşmelerle hukuksal güvenceye alınmıştır. Dolayısıyla, onaylanmış sosyal insan hakları sözleşmelerinin, farklı (daha geri ve az güvenceli) kurallar içeren yasalara öncelik tanınarak doğrudan ve kendiliğinden uygulanması (yasaların değil sözleşmelerin esas alınması), Anayasa gereğidir.

Bildirge, sözleşme, tavsiye, antlaşma, şart, karar vb. belgelerin oluşturduğu "pozitif hukuk" kaynaklarının yanı sıra, bu sözleşmelere uyulmasını denetlemekle yetkili organlar ile uygulamadaki ihlalleri onay koşulu aranmaksızın bireysel ve / ya da toplu (kolektif) yakınmalar / şikayetler üzerine izleyen ve soruşturan uluslararası koruma mekanizmalarının içtihat nitelikli kararları ile genel yorum / genel gözlem nitelikli raporlarından oluşan "ortak hukuk", çok kapsamlı ve zengin bir "ulusalüstü hukuksal çerçeve" oluşturmaktadır. Örneğin, tümü sosyal insan haklarıyla ilgili Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmelerinin yanı sıra, özellikle Birleşmiş Milletler'ce 1966'da kabul edilen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ile Avrupa Konseyi'nce 1996'da kabul edilen Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, bu ulusalüstü hukuksal çerçeve ve güvencenin sosyal insan hakları alanındaki en temel yazılı belgeleridir. Geleneksel insan haklarını güvenceye almasına karşın İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin bu alandaki ve özellikle sendikal haklara ilişkin kararları da unutulmaması gereken "yargısal" nitelikli kaynaklardandır. Kuşkusuz, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle Avrupa Birliği'nin sosyal boyutunu güçlendiren Temel Haklar Şartı da, ülkemizin tam üyelik süreci bağlamında sosyal haklar hukukunun ulusalüstü hukuka uyumunun sağlanmasında göz ardı edemeyeceği bir belgedir.

Anayasa da 2. maddesinde, temel amacı "herkese insan onuruna yaraşan asgarî bir yaşam düzeyi sağlamak" olan *"sosyal devlet"* ilkesini benimsemiştir. Devletin temel amaç ve görevi; "değiştirilemez" nitelikli bu anayasal ilkeye koşut olarak 5. maddede, "… kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak" biçiminde tanımlanmıştır. Ayrıca, Başlangıç bölümünde yer alan değiştirilemez ilkelerden biri de, *"... Anayasadaki temel hak ve hurriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanma"*dır ve bu ilke, Anayasa'nın güvenceye bağladığı "sosyal insan hakları" için de geçerlidir. Bu çerçevede, Anayasa'nın çeşitli maddelerinde insana yakışır yaşam düzeyinin asgari gerekleri olan ve aynı zamanda temel insan hakları arasında yer alan çeşitli sosyal haklar, belirtilen ulusalüstü hukuksal çerçeveyle bağdaşmayan ve 2010 değişikliklerinden sonra da varlığını sürdüren önemli kısıtlama ve yasaklara da yer verilerek tanınıp düzenlenmiştir. Bunlar arasında; örneğin çalışma hakkı (m.

49), çalışma koşulları ve dinlenme hakkı; sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev hakları (m. 51-54); adil ücret hakkı (m. 55), sosyal güvenlik hakkı (m. 60), sağlık hakkı (m. 56), konut hakkı (m. 57), eğitim hakkı (m. 42) bulunmaktadır.

İçeriği ve "olmazsa olmaz" nitelikteki araçları ulusalüstü hukuk ve Anayasa ile belirlenmiş olan etkin ve işlevsel sosyal devletin, sosyal insan haklarının "eşitlik ve sosyal adalet gereklerince" eylemli olarak kullanımını ülkede yaşayan herkes için güvenceye alması ve tüm hak öznelerinin somut biçimde yararlanmalarını sağlaması gerekir. Devletin "mali kaynaklarının yetersizliği", sosyal devleti çağdaş kurumlarla gerçekleştirmekten kaçınmanın gerekçesi olamaz, olmamalıdır. Ulusalüstü ortak hukukun asgari ilke ve kurallarına uygun olarak, sosyal insan haklarından somut ve eylemli biçimde yararlanılmasını sağlamak amacıyla düzenli ve sistemli politikalar belirlenmeli, somut ve olumlu sonuçlar ortaya koyan, düzenli ve kesintisiz biçimde *"ilerlemeler sağlayan"* uygulamalar gerçekleştirilmelidir.

Sosyal Haklar Sempozyumlarına sunulan bildirilerin derlenip Sempozyumlarla eşzamanlı olarak yayımlandığı kitaplar; bu alandaki yazına katkısının yanı sıra, ulusal hukukumuzun ayrılmaz ve ona üstün tutulan bir parçası olan sosyal insan hakları uluslararası ortak hukukunun birikimleri ışığında izlenmesi gereken politikalar, yapılması gereken hukuksal düzenlemeler ve gerçekleştirilmesi gereken uygulamalar için göz ardı edilemeyecek kaynaklardır.

IV. SEMPOZYUM KONU BAŞLIKLARI

1. Kuramlar, Öğretiler, Düşünsel Akımlar ve Sosyal Haklar

- Sosyal Haklar Öğretisinde Kuramsal Tartışmalar
- Sosyal Haklar Düşüncesinin Dünü ve Bugünü
- Genel Olarak Sosyal Haklar
- Türkiye'de Sosyal Haklar
- Sosyal Devlet ve Sosyal Haklar
- Sosyal Politika ve Sosyal Haklar
- Sosyal Hakların Sınırlanması Sorunu
- Demokrasi ve Sosyal Haklar

2. Küreselleşme, Sosyal Haklar ve Sosyal Hak İhlalleri

- Sosyal Haklardan Yararlanmada Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasağı
- İşsizlik ve Sosyal Haklar
- Çalışan Yoksullar ve Sosyal Haklar
- Kayıtdışı İstihdam ve Sosyal Haklar
- Taşeronlaşma ve Sosyal Haklar

- Özelleştirmeler ve Sosyal Haklar
- Gelir Dağılımı ve Sosyal Haklar
- Mali Politikalar (Bütçe) ve Sosyal Haklar
- Vergi Politikaları ve Sosyal Haklar
- Sosyal Harcamalar ve Sosyal Haklar
- Sağlık Politikaları ve Sosyal Haklar
- Sosyal Hizmetler ve Sosyal Haklar
- Açlık ve Yoksulluk Sınırı Araştırmaları

3. Sosyal Haklarda Yeni Sorun Alanları

- Yasama Tekniğinde Dönüşüm ve Sosyal Haklar
- Bilişim ve İletişim Teknolojileri ve Sosyal Haklar
- Yönetimde Yeniden Yapılanma Programları ve Sosyal Haklar
- Kamu Personel Politikaları ve Sosyal Haklar
- Yerel Yönetimler, Sosyal Politika ve Sosyal Haklar
- Yargı Organları ve Sosyal Haklar
- Medya ve Sosyal Haklar
- Sosyal Hak İhlali Olarak İş Kazaları
- Sosyal Hak İhlali Olarak Meslek Hastalıkları
- Yoksulluk, Sosyal Dışlanma ve Sosyal Haklar
- Kentsel Dönüşüm ve Sosyal Hak İhlalleri
- Türkiye'de Çalışma Yaşamında (işletmede /işyerinde) Bilgilenme ve Danışılma Hakkı ve Sosyal Haklar
- Uluslararası Sermaye Kuruluşları ve Sosyal Haklar

4. Elverişsiz Durumdaki Gruplar ve Türkiye'de Sosyal Haklar

- Göçmenler ve Sosyal Haklar
- Yaşlılar ve Sosyal Haklar
- Çocuklar / Çocuk Emeği ve Sosyal Haklar
- Engelliler ve Sosyal Haklar
- Yoksullar ve Sosyal Haklar
- Yabancılar ve Sosyal Haklar
- Mülteciler ve Sosyal Haklar
- Azınlıklar ve Sosyal Haklar
- Romanlar / Çingeneler ve Sosyal Haklar

5. Kadınlar ve Sosyal Haklar / İhlaller

- Sosyal Haklardan Yararlanmada Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Ayrımcılık Yasağı
- Ulusal Hukuk ve Uygulamadaki Durum ve Sorunlar
- Uluslararası ve Ulusalüstü Hukuk ve Türkiye'de Durum ve Sorunlar
- Kadın Emeği ve Sosyal Haklar
- Kadın Örgütleri ve Sosyal Haklar
- Sendikalar ve Kadınların Sosyal Hakları

6. Sosyal Hakların Doğrudan Uygulanabilirliği ve Yargılanabilirliği Sorunu: Öğreti, Yargı Kararları ve Uluslararası Denetim Organlarının Kararları

- Yabancı Ülkelerde Durum: Öğreti, Araştırmalar ve Yargı Kararları
- Karşılaştırmalı Hukuktan Bazı Ülke Örnekleri
- İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarındaki Yaklaşım
- Birleşmiş Milletler Denetim Organları Kararlarındaki Yaklaşım
- Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararlarındaki Yaklaşım
- Türkiye'de Durum: Öğreti, Araştırma ve Çalışmalar (Uygulamadan Örnekler)
- İşçi ve Kamu Görevlileri Sendikalarının Açtıkları Davalar ve Sosyal Hakların Dava Edilebilirliği / Yargılanabilirliği
- Türkiye'de Yargı Kararlarının Yaklaşımı: Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve İlk Derece Mahkemelerin Kararlarındaki Yaklaşım(lar)

7. Sosyal Hakların Uluslararası Korunması Yöntemleri ve Türkiye

- Uluslararası Çalışma Örgütü Koruma Yöntemleri ve Türkiye
- Birleşmiş Milletler Koruma / Denetim Yöntemleri ve Türkiye
- Avrupa Konseyi Koruma / Denetim Yöntemleri ve Türkiye
- İşçi Sendikaları ve Uluslararası Koruma Yöntemleri
- Kamu Çalışanları Sendikaları ve Uluslararası Koruma Yöntemleri
- İşveren Sendikaları ve Uluslararası Koruma Yöntemleri

8. Sosyal Haklarda İnsan Hakları Eğitimi

- İnsan Hakları Eğitiminin Sosyal Haklar Açısından Önemi
- Sosyal Haklar Eğitimi ve Hedef Kitleler (işçiler, işsizler, kamu görevlileri, emekliler, çalışan kadınlar, vb.)
- Ailede ve Okulda Sosyal Haklar Eğitimi

- Kadın Örgütleri ve Sosyal Haklar Eğitimi
- İşçi Sendikalarının Eğitim Etkinlikleri ve Sosyal Haklar
- Kamu Çalışanları Sendikalarının Eğitim Etkinlikleri ve Sosyal Haklar
- Kamu İşveren(ler)inin Eğitim Etkinlikleri ve Sosyal Haklar
- İşveren Sendikalarının Eğitim Etkinlikleri ve Sosyal Haklar
- Sivil Toplum Kuruluşlarının Eğitim Etkinlikleri ve Sosyal Haklar

9. Uluslararası Sendikalar ve Türkiye'de Sosyal Haklar / İhlaller

- Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (ITUC/CSI): Genel Olarak ve Türkiye'de Sosyal Haklar ve İhlaller
- Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC/CES): Genel Olarak ve Türkiye'de Sosyal Haklar ve İhlaller
- Avrupa Sanayi İşçileri Sendikası (IndustriAll) ve Sosyal Haklar ve İhlaller
- Kamu Hizmetleri Uluslararası Federasyonu (PSI/ISP): Genel Olarak ve Türkiye'de Sosyal Haklar ve İhlaller
- Eğitim Enternasyonali (IE/EI): Genel Olarak ve Türkiye'de Sosyal Haklar ve İhlaller
- Uluslararası (Evrensel ve/veya Bölgesel) İnsan Hakları Kuruluşları: Genel Olarak ve Türkiye'de Sosyal Haklar ve İhlaller

10. Bazı Sosyal Haklar ve Uygulamada Durum

- Çalışma Hakkı ve İhlaller (*Ana tema*)
- İşsizlik ve Sosyal Haklardan Yoksunluk (*Ana tema*)
- İşten Çıkarmaya Karşı Korunma Hakkı ve İhlaller (*Ana tema*)
- Adil Ücret ve Çalışma Koşulları Hakları ve İhlaller (*Ana tema*)
- Sendika, Toplu Sözleşme ve Grevi de Kapsayan Toplu Eylem Hakları ve İhlaller
- Eğitim ve Mesleksel Eğitim Hakları ve İhlaller
- Sosyal Güvenlik Hakkı ve İhlaller
- İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği ve İhlaller
- Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetlerden Yararlanma Hakları ve İhlaller
- Sağlık Hakkı ve İhlaller
- İlaca Erişme Hakkı
- Beslenme Hakkı ve İhlaller
- Konut / Barınma Hakkı ve İhlaller
- Yoksulluktan Kurtulma Hakkı ve İhlaller

- İş Denetim ve Teftişlerinden Kaynaklanan Sorunlar ve Sosyal Haklar
- Sosyal Hizmetlerden Yararlanma Hakkı ve İhlaller
- Türkiye'de İnsan Hakları Kurulları ve Sosyal Hak İhlalleri

11. Sosyal Hak ve Çıkarları Korumaya, Geliştirmeye ve Gerçekleştirmeye Yönelik Bireysel ve Toplu Mücadeleler: Grevler, Eylemler ve Direnişler

- Çalışma Hakkı ve İş Güvencesi İçin Grev, Eylem ve Direnişler (*Ana tema*)
- Sendikal Haklar İçin Grev, Eylem ve Direnişler
- İşçi Sendikalarının Kararlarıyla Gerçekleştirilen Grev, Eylem ve Direnişler
- Kamu Görevlisi Sendikalarının Kararlarıyla Gerçekleştirilen Grev, Eylem ve Direnişler
- Tek Kişilik (Bireysel) Eylem ve Direnişler
- Dayanışma Grev, Eylem ve Direnişleri
- Emeklilerin Eylem ve Direnişleri
- İşsizlerin Eylem ve Direnişleri
- Üreticilerin Eylem ve Direnişleri
- Öğrencilerin Eylem ve Direnişler**i**
- Gösteriler ve Yürüyüşler
- Emek Platformları

12. Panel / Genel Tartışma (Olası Konular)

- Türkiye'de Güncel Sosyal Haklar Sorunları: Gelişmeler ve İhlaller
- Türkiye'de Sendikal Haklar Sorunları: Gelişmeler ve İhlaller
- Türkiye'de Çalışma Hakkı ve İhlaller

V. SEMPOZYUM ANA TEMASI

Sempozyumun ana teması; gerek ulusal ve uluslararası, gerekse kuramsal, hukuksal ve eylemsel boyutlarıyla, "*Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlik"* olarak belirlenmiştir. Ana tema dışında sosyal insan hakları ile ilgili diğer konularda da bildiri kabul edilmektedir.

Ana Temanın Alt Başlıkları:

- Kuramlar / Öğretiler / Düşünsel Akımlar ve Sosyal Koruma
- Türkiye'de ve Dünyada Temel Haklar ve Sosyal Koruma

- Sosyal Koruma ve İşgücü Piyasası
- Türkiye'de ve Dünyada Sosyal Koruma Göstergelerinin Değerlendirilmesi
- Özel Alanlara/ Sektörlere (Tarım, Enformel Sektör, Ev Hizmetleri, vb.) İlişkin Sosyal Koruma Politikaları
- Dezavantajlı Gruplar ve Sosyal Koruma
- Toplumsal Cinsiyet ve Sosyal Koruma
- Sosyal Korumanın Finansmanı
- Yerel Yönetimler ve Sosyal Koruma
- Sosyal Korumanın Sosyolojik ve Psikolojik Yönü
- Sosyal Koruma ve Gelir Dağılımı
- Sosyal Korumanın Etki Analizleri
- Emeklilik Reformları ve Gelir Dağılımı
- Sağlık Reformları
- Uzun Dönem Bakım Hizmetleri
- Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Kalitesi
- Sosyal Güvenliğin Yönetimi
- Sosyal Güvenlik ve Denetim Sistemleri
- Sosyal Güvenlik Hakkının Kötüye Kullanımı
- İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Riskleri ve Sosyal Güvenlik Sistemleri
- Çocuk Bakım Hizmetleri Ve Finansmanı
- Analık ve Sosyal Güvenlik Sistemleri
- Ailevi Yükler ve Sosyal Güvenlik Sistemleri
- Malullük Riski ve Sosyal Güvenlik Sistemleri
- Ölüm Riski ve Sosyal Güvenlik Sistemleri
- Yaşlılık Riski ve Sosyal Güvenlik Sistemleri
- İşsizlik Riski ve Sosyal Güvenlik Sistemleri
- Aktif İşgücü Piyasası Politikaları
- Pasif İşgücü Piyasası Politikaları

VI. BİLDİRİ ÖZETİ VE TAM METİN BİLDİRİ YAZIM KURALLARI

A. GENEL BİLGİLER

Bildiri özeti, Microsoft Word formatında, aşağıdaki kurallara uygun olarak, *kaynakça hariç, en fazla 500 sözcük* olmalıdır. Bildiri özetine kesinlikle kaynakça eklenmelidir.

Bildiri tam metni, Microsoft Word formatında, aşağıdaki kurallara uygun olarak, *kaynakça hariç*, *en fazla 6000 sözcük* olmalıdır.

Bildiri tam metninin başlık ve yazar bilgilerinin altına konulması gereken Türkçe *Özet* ve İngilizce *Abstract*, her biri için *en fazla 200 sözcük* olmalıdır.

Bildiri özetinin sonuna, ayrı bir sayfada *en fazla 100 sözcükten* oluşan bir *akademik özgeçmiş* eklenmelidir.

Bildiri özet ve tam metinleri Türkçe olacaktır.

1. Sayfa Boyutu ve Kenar Boşlukları

A4 sayfa boyutu kullanılmalı ve kenar boşlukları aşağıdaki gibi ayarlanmalıdır:

Sol boşluk: 3 cm	Sağ boşluk: 2,5 cm
Üst boşluk: 2,50 cm	Alt boşluk: 2,50 cm

2. Yazı Tipi, Punto ve Satır Aralığı

Bildiri özeti ve bildiri tam metni, tüm başlıklar ve kaynakça da dahil olmak üzere, Times New Roman yazı tipinde, 12 punto (dipnotlar 10 punto) ile ve tek satır aralığıyla yazılmalıdır. Metin içinde vurgu yapılmak istenen sözcük, ifade ve cümlelerde ilke olarak *italik* yazı tipi kullanılmalı, zorunlu olmadıkça kalın ve altı çizili yazı tipine başvurulmamalıdır.

Normal ve *Dipnot/ Footnote* biçemleri dışında, Microsoft Word programının biçem/ style menüleri kullanılarak metnin herhangi bir kısmına hiçbir özel biçem/ style uygulanmamalıdır.

3. Yazı Gövdesi

Bildiri özeti ve bildiri tam metni, soldan ve sağdan hizalanmış olarak yazılmalı, paragraflar arasında bir satır boşluk bırakılmalıdır.

Paragraf başlarına ilk satırı içeriden başlatmaya yönelik herhangi bir boşluk konulmamalıdır.

Metin içinde başka kaynaklardan yapılacak doğrudan alıntılar iki cümleden fazlaysa, tırnak kullanmaksızın *ayrı bir pasaj* olarak verilmeli ve ana metinden ayırdedilmesi için alıntı pasaj bütün olarak soldan 1 cm içeride konumlandırılmalıdır.

Sayfa altına konulacak dipnotlar 1'den başlayarak yazı sonuna kadar kesintisiz olarak numaralanmalıdır.

Kaynakça kısmındaki her kaynak tek ve ayrı bir paragraf olarak yazılmalı ve bu paragraflarda ilk satırı izleyen satırlar soldan 1 cm içeride *asılı* bırakılmalıdır.

4. Başlıklar

Bildiri özeti ve bildiri tam metninin *ana başlığı*, tümü büyük harflerle, kalın ve ilk sayfanın başında ortadan hizalanmış olmalıdır. Yazar(lar) ve çalışılan kurum(lar), başlığın altında ikinci satırdan başlayacak şekilde kalın yazılmalı ve ortadan hizalanmalıdır. Yazar adlarının yanında Dr. veya Yrd. Doç. vb. akademik unvanlar kullanılmamalıdır.

Yazı içindeki ***birincil başlıklar***, tümü büyük harflerle, kalın; *ikincil başlıklar*, ilk harfleri büyük olmak üzere küçük harflerle, kalın; *daha alt düzeydeki başlıklar* ise, sırasıyla, ilk harfleri büyük olmak üzere küçük harflerle, kalın, italik ve ilk harfleri büyük olmak üzere küçük harflerle, italik 12 punto olarak yazılmalıdır.

Metin içindeki başlıkların numaralandırılmasında, aşağıdaki kademelendirme sistemi kullanılmalıdır:

I. / II. / III. BAŞLIK

1. / 2. / 3. Başlık

a. / b. / c. Başlık

aa. / bb. / cc. Başlık

Giriş, Sonuç ve Kaynakça, *birincil başlık* statüsündedir, ancak numaralandırılmayacaktır.

B. KAYNAKÇA

Kaynakça, bildiri özeti ve bildiri tam metninin sonunda ayrı bir sayfadan başlatılmalıdır.

Kitap, makale ve yazı başlıklarının yazımında, bağlaçlar dışındaki tüm sözcükler büyük harfle başlamalıdır.

Kaynakçada, yalnızca yazıda (özet ya da tam metinde) gönderme yapılan çalışmalar yer almalı ve bu çalışmaların her biri, aşağıda 9. ve 10. maddelerde belirtilen durumlar dışında, kaynakçaya konulmalıdır.

Kaynaklar, kitaplar ve makaleler ayrılmaksızın, yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalıdır. Aynı yazarın birden fazla çalışması kaynakçada yer alıyorsa, bunlar en son / yeni tarihli olandan geriye / eskiye doğru giderek sıralanmalıdır.

Kullanılan kaynak kitabın ilk baskısı değilse, kaçıncı baskı olduğu ve belirtilmişse baskının yapıldığı "ay" künyenin sonunda belirtilmelidir.

Aynı yazarın aynı yıl yayınlanmış birden fazla çalışması varsa, bunlar yayın yıllarının hemen yanına a, b, c gibi küçük harfler eklenerek birbirinden ayrılmalıdır.

Aynı yazara ait kaynakların tümünde, baştaki yazar soyadı ve adı tam olarak yazılmalı, yineleme belirtmeye yönelik olarak yazar soyadı ve adı yerine çizgi koyma ya da boş bırakma gibi uygulamalara gidilmemelidir.

İki veya daha fazla yazarı olan kaynakların yazımında, ilk yazardan sonrakilerin (derleme kitap içindeki makale künyelerinde derleyenlerin) *tümü,* "ad" ve "soyad" sırasıyla yazılmalıdır.

Çeviri kitaplarda, en sonda parantez içinde Türkçe'ye çevirenin adı ve soyadı önüne "çev." ibaresi eklenerek belirtilmelidir. Derleme kitaplardaki ve dergilerdeki makaleler için çevirmeni belirtmeye gerek yoktur.

Kaynakçada yer alan, Türkçeden başka dillerde yazılmış kitapların Türkçe çevirileri de varsa, bunların da kaynağın sonunda köşeli parantez içinde belirtilmesi yararlı olacaktır.

Kitap, dergi, bülten vb. yayın adlarının vurgulanması için *italik* yazı biçimi, makale ve diğer yazılar (başlıkları) için ise tırnak içine alma uygulaması kullanılmalı, kalın ve altı çizili yazı biçimleri kullanılmamalıdır.

Kaynakların yazım tekniğiyle ilgili *örnekler* aşağıda verilmektedir.

1. Kitaplar

Arrighi, Giovanni, Terence K. Hopkins ve Immanuel Wallerstein (1995) *Sistem Karşıtı Hareketler*, İstanbul: Metis Yayınları (çev. Celal A. Kanat, Bülent Somay, Semih Sökmen).

Boratav, Korkut (1995) *İstanbul ve Anadolu'dan Sınıf Profilleri,* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Harvey, David (1989) *The Condition of Postmodernity*, Oxford: Blackwell [*Postmodernliğin Durumu*, İstanbul: Metis Yayınları, 1997, çev. Sungur Savran].

Harvey, David (1985a) *The Urbanization of Capital*, Oxford: Blackwell.

Harvey, David (1985b) *Consciousness and Urban Experience*, Oxford: Blackwell.

Işık, Oğuz ve M. Melih Pınarcıoğlu (2001)*Nöbetleşe Yoksulluk: Sultanbeyli Örneği*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Yazarı olmayan kitaplar, aşağıda olduğu gibi yayınlayan kuruluşun adı yazılarak gösterilir:

TBB (2007) *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi*, Geliştirilmiş, Gerekçeli Yeni Metin, 4. Baskı, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, Kasım.

2. Derleme Kitaplar

Köse, Ahmet H., Fikret Şenses ve Erinç Yeldan (der.) (2003) *İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar (Oktar Türel'e Armağan),* İstanbul: İletişim Yayınları.

3. Derleme Kitap İçindeki Makaleler

Somel, Cem (2003) "Meta Zincirleri, Bağımlılık ve Eşit Olmayan Gelişme", Ahmet H. Köse, Fikret Şenses ve Erinç Yeldan (der.) *İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar (Oktar Türel'e Armağan)* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları.

Bir derleme kitaptan yalnızca tek bir makaleden yararlanılmışsa, makalenin künyesi yukarıdaki gibi yazılabilir. Bu durumda, derleme kitabın kendisini kaynakçaya ayrıca koymaya gerek yoktur. Aynı derleme kitabın içinde yer alan birden çok makaleden yararlanılmışsa, derleme kitabın kendisi kaynakçaya konulmalı, makaleler de kaynakçaya şu şekilde yazmalıdır:

Somel, Cem (2003) "Meta Zincirleri, Bağımlılık ve Eşit Olmayan Gelişme", Köse vd. (der.) (2003) içinde.

4. Derleyen(ler)i Olmayan Derleme Kitaplar ve İçindeki Makaleler

Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu IV, Bildiriler (2012) İstanbul: Petrol-İş.

Gülmez, Mesut (2012) "Sosyal Haklarda 'Yeni' Değil 'İleri' Anayasa", *Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu IV, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.

5. Dergilerdeki Makaleler

a. Yalnızca sayı numarası (parantez içinde) belirtilebilecek durumlar:

Ayata, Sencer (1988) "Kentsel Orta Sınıf Ailelerde Statü Yarışması ve Salon Kullanımı", *Toplum ve Bilim*, (42).

b. Hem cilt numarası (önce ve parantezsiz) hem de sayı numarası (sonra, parantez içinde) belirtilebilecek durumlar:

Dursun, Çiler (2003) "İslamcı Basında Kemalizm Karşıtlığının Kurulması", *SBF Dergisi*, 58 (4).

6. Tezler ve Yayınlanmamış Çalışmalar

Şen, M. (1992) Development of the Big Bourgeoisie in Turkey, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, ODTÜ Sosyoloji Bölümü, Ankara.

7. Basılı Gazetelerdeki İmzalı Yazılar

Mert, Nuray (2004) "Üçüncü Dünya Demokratlığı", *Radikal*, 9 Mart.

8. Aktüel Dergilerdeki İmzalı Yazılar

Şık, Ahmet (2010) "Ders Örgütlenme, Konu Sendikaya Giriş", *Express*, Nisan.

9. Elektronik Kaynaklar

a. Basılı kitapların elektronik kopyaları:

Ansal, Hacer (1999) *Esnek Üretimde İşçiler ve Sendikalar*, İstanbul: Birleşik Metal-İş (http://www.birlesikmetal.org/kitap_99/kitap-99-3.htm, Erişim Tarihi: 08.01.2004).

b. Elektronik dergilerdeki makaleler:

Parlak, Zeki (1999) "Yeniden Yapılanma ve Post-Fordist Paradigmalar", *Bilgi*, (1) (http://www.bilgi.8k.com/1999-1/99-1parlak.pdf, Erişim Tarihi: 15.01.2004).

c. Basılı gazetelerin web sayfalarındaki imzalı yazılar:

Alkan, Türker (2004) "Ulusçuluğun İkilemleri", *Radikal*, 9 Mart (http://www.radikal.com.tr/veriler/2004/03/09/haber_108915.php, Erişim Tarihi: 09.03.2004).

d. İnternet gazetelerindeki & internet portallarındaki imzalı yazılar:

Çelik, Aziz (2012) "Asgari Ücret Cumhurbaşkanı Maaşının Yüzde 2.5'u", *T24*, 22 Ekim (http://t24.com.tr/yazi/asgari-ucret-cumhurbaskani-maasinin-yuzde-25u/5793, Erişim Tarihi: 24.11.2012).

e. Aktüel dergilerin web sayfalarındaki imzalı yazılar:

Bayramoğlu, Ali (2012) "Yüzleşme, İtiraf...", *Yeni Aktüel*, 281 (25 Ekim – 7 Kasım) (http://www.hepoku.com/baslangic.php?d_id=23, Erişim Tarihi: 16.11.2012).

f. Web sitelerindeki imzalı yazılar:

Oral, Necdet (2004) "Türkiye Tarımında Yapısal Uyum ve Yıkım Süreci" (http://www.sendika.org/makale/necdetoral_09subat2004.html, Erişim Tarihi: 26.02.2004).

10. Kaynakçaya Konulmayıp Dipnotta Zikredilecek Kaynaklar

a. Yazarı ve başlığı olmayan, salt web sitesi/sayfası göndermeleri:

http://bilgileaks.tumblr.com/.

http://akademik.mu.edu.tr/sayfa.aspx?skod=2323&bkod=04030000.

b. Yazarı olmayan başlıklı web yazıları / web sayfalarından alınan belgeler:

"Kırılma Noktasına Doğru" (http://www.sendika.org/aktuel/aktuel_06-01-2004.html, Erişim Tarihi: 26.02.2004).

"Avrupa Sosyal Şartı (Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi)" (http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/source/turkce/4.1.3/AVRUPA SOSYAL ŞARTI.pdf, Erişim Tarihi: 9.5.2012).

c. Basılı gazete haberleri / basılı gazetelerin web sayfalarından alınan haberler:

"Dili Bozuk Ekipten İlk Sendikal Hareket", *Birgün*, 30 Mayıs 2010.

"Sendikasızlaştırma Belgelendi", Evrensel, 2 Nisan 2003 (http://www.evrensel.net/v1/03/04/02/sendika.html, Erişim Tarihi: 21.05.2012).

d. Aktüel dergi haberleri / aktüel dergilerin web sayfalarından alınan haberler:

"Private equity has come in for much political criticism, but its more serious problems are financial", *The Economist*, 5 Temmuz 2007.

"Four More Years: Obama Wins Re-election" Time, 7 Kasım 2012 (http://swampland.time.com/2012/11/07/four-more-years-obama-wins-re-election/?iid=sl-main-belt, Erişim Tarihi: 11.11.2012).

e. İnternet gazetelerinden & internet portallarından alınan haberler:

"Asgari Ücrete ve Emekli Aylığına Ne Kadar Zam Yapılacak?" (http://t24.com.tr/haber/asgari-ucrete-yuzde-3-emekliye-yuzde-532-zam-ongoruluyor/215860, Erişim Tarihi: 24.10.2012).

11. Özel Durumlar

a. Gazete, aktüel dergi, bülten tarzı yayınlara, haber/yazı başlığı zikretmeksizin yapılacak genel göndermeler *metin içinde* verilmeli ve bu yayınlar kaynakçaya konulmamalıdır:

... (*Cumhuriyet*, 14.07.2001). ...

... *(Yeni Aktüel*, 281, 25 Ekim – 7 Kasım).

... (*Genel Maden-İş*, sayı 34, Şubat/Mart 1991).

b. Metinde sistematik bir şekilde ve sık gönderme yapılan ve çok fazla sayısı kullanılan gazete, aktüel dergi, bülten tarzı yayınlara, yine, yukarıdaki gibi metin içinde gönderme yapmak ve bu yayınları aşağıdaki şekilde kaynakçaya koymak uygun olur:

Cumhuriyet, Ocak 2001 – Aralık 2001, çeşitli sayılar.

Yeni Aktüel, Ocak 2012 – Aralık 2012, çeşitli sayılar.

Genel Maden-İş (Genel Maden İşçileri Sendikası Gazetesi), Kasım 1990 (32) – Temmuz 1994 (44), çeşitli sayılar.

C. METİN İÇİNDE KAYNAKLARA GÖNDERME YAPMA

Bildiri özeti ve bildiri tam metninde diğer kaynaklara yapılacak göndermeler, ana metin içinde uygun yerlere parantez içinde yazarın soyadı, yayın tarihi ve gerekli durumlarda sayfa numarası / numaraları belirtilerek yapılmalıdır; örneğin, (İnalcık, 1985: 48).

Metin içinde, değişik bir kaynağa gönderme yapılmadan aynı kaynağın farklı sayfalarına tekrar gönderme yapıldığında, tekrarlanan kaynağın sayfasının belirtilmesi yeterlidir; örneğin, (s. 51).

Metin içi göndermelerde "age", "agm", "ak", "ay", "ibid" ve benzeri Türkçe veya Latince kısaltma ve ibareler kullanılmamalıdır.

Yazarın adı metnin içinde geçiyorsa, yalnızca yayın yılını parantez içinde vermek yeterlidir; örneğin, "... İnalcık'ın (1985) belirttiği gibi...".

Yazarın adı metin içinde geçmiyorsa, hem yazarın adı, hem de gönderme yapılan kaynağın yayın tarihi parantez içinde verilmelidir; örneğin, (İnalcık, 1985).

Sayfa numarası vermek gerekliyse, yazar adı ve yayın tarihinden sonra iki nokta üstüste (:) konulmalı ve sayfa numarası / numaraları yazılmalıdır; örneğin, (İnalcık, 1985: 48) veya (İnalcık, 1985: 23-27).

Gönderme yapılan kaynak iki yazar tarafından kaleme alınmışsa, her ikisinin de soyadları kullanılmalıdır; örneğin, (Lash ve Urry, 1987: 125-128).

Yazarlar ikiden fazlaysa, ilk yazarın soyadından sonra "vd." ibaresi kullanılmalıdır; örneğin, (İnalcık vd., 1985: 23-27).

Aynı konu için gönderme yapılan kaynaklar birden fazlaysa, aynı parantez içinde yazarların soyadları ve yayın tarihleri, aralarında noktalı virgül olacak şekilde sıralanmalıdır; örneğin, (İnalcık, 1985; Mardin, 1989: 38-41; Poulantzas, 1979).

Aynı konu için aynı yazara gönderme yapılan kaynaklar birden fazlaysa, aynı parantez içinde yazarın soyadından sonra kaynakların yayın tarihleri, aralarına noktalı virgül konularak sıralanmalıdır; örneğin, (İnalcık, 1985; 1999; 2014).

Metin içinde kaynak göstermek için dipnot kullanılmamalı, dipnotlar yalnızca ana metin içinde yer alması uygun görülmeyip ek açıklama içeren notlar için kullanılmalıdır.

Dipnotlarda yapılacak göndermelerde de yine ana metin içinde kullanılan yöntem izlenmelidir.

Aşağıda, metin içi göndermelerde başlıca durumlara ilişkin örnekler verilmektedir.

Sayfa belirtmeye gerek görülmeyen genel göndermeler:

... Ve ideoloji, hem bu engelin kurulmasının, hem de onun ortadan kaldırılması vaadinin hareketlendirdiği bir alandır (Zizek, 1989 ve 2001). ...

... 1980'lerden başlayarak, ulusal politika düzeyinde popüler taleplerin yeniden eklemlenmesi için yeni politik özdeşleşme alanları ortaya çıkmaya başlamıştır ve bu durum, Kemalizm ile demokrasi arasındaki eklemlenmenin çözülmesiyle bir arada gerçekleşmiştir (Çelik, 2000). ...

... Fakat, ne yazık ki birkaç girişim dışında (Boratav, 1991, 1995; Köse ve Öncü, 2000; Belek, 1999), Türkiye'de sınıflar, sınıf davranışı, sınıf kültürü gibi konuları, teorik ve ampirik düzlemlerde tartışan araştırmalara rastlamak mümkün olmuyor. ...

... Ancak laikliğin Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk kurulduğu dönemde Kemalist ilkelerin en önemlilerinden biri olarak yerleştirilmesi konusuna ilişkin en fazla vurgulanan nokta, müslümanlığın kamusal yaşantılanması üzerine devrimci bir radikallikle gidilmesinin, halk nezdinde İslamın daha canlı ve güçlü bir geri dönüşüne özellikle 1950'lerden başlayarak yol açmış olduğudur (Timur, 1997; Mardin, 1991).

Sayfa belirtilmesi gerekli göndermeler:

... Bu duyarsızlık da son çözümlemede, içinde 'şeyler'i farketme yeteneğinin yitirildiği evrensel düzleştirme sürecinden (Gadamer, 1974: 123) kopuk düşünülemez. ...

... Ortalama bir ev kadınının ev işleri için yılda üç-dört bin saat harcadığı (Oakley, 1974: 6) düşünülürse, bu işlerden alınacak keyif bu sürenin artışıyla ters orantılı olacaktır. ...

... Cumhuriyet ideologları kentli ev kadınını tasarruf eden, yuvasına bağlı, ev işinden zevk alan, evi seven bir birey olarak görmek isterler (Şerifsoy, 2000: 161).

Aynı zamanda sayfa belirtilmesi gerekli görülmeyen ve görülen tek yazarlı göndermeler:

... 87 ve 98 sayılı sözleşmelere ve denetim organlarının yerleşik kararlarına aykırı çok sayıda kural hala yürürlüktedir (Gülmez, 1988; 1990b: 2005a: 65-78; 2013b: 262-268).

Doğrudan/aynen alıntılar:

... Bu yaklaşıma egemen olan düşünce, yapısal belirlenim koşulları içinde öznenin etkinliğinin (insan iradesinin) tarihsel ilerlemenin dinamosunu oluşturduğudur. Çünkü, "hiçbir şey bilinçli bir edim olmadan, bir amaç gözetilmeden meydana gelmez" (Lukacs, 1998: 111).

VII. SEMPOZYUM TAKVİMİ

Sempozyum duyurusu	17 Mart 2015
Özet gönderilmesi için son gün	08 Mayıs 2015
Kabul edilen özetlerin duyurusu ve bildiri tam metinlerinin gönderilmesi için çağrı yapılması	22 Haziran 2015
Tam metinlerin gönderilmesi için son gün	16 Ağustos 2015
Kabul edilen tam metinlerin duyurusu	11 Ekim 2015
Sempozyum program duyurusu	16 Ekim 2015
Sempozyum kitabının yayımlanması	04 Aralık 2015
Sempozyum açılış	10-11 Aralık 2015

VIII. BİLDİRİ ÖZET VE TAM METİNLERİNİ DEĞERLENDİRME İLKELERİ

- Bildiri özet ve tam metinleri, Düzenleme Kurulunun Bilim Kurulu üyelerim arasından belirlediği 3 hakem tarafından değerlendirilecek; 2 hakemin aynı yönde görüş bildirmesi yeterli görülecektir.
- Bildiri özet ve tam metinleri, yazarların kimlik bilgileri silinerek hakemlere iletilecektir.
- Hakemler, bildiri yazarlarıyla aynı üniversite ile konuk olarak bulundukları üniversiteden olmayacaktır.
- Hakemler, bildiri yazarlarının akademik unvanları dikkate alınarak, en az bir üst kademe unvana sahip Bilim Kurulu üyeleri arasından belirlenecektir.
- Hakemlerin, bildiri özetini ve tam metnini okuyup değerlendirmiş olmasına karşın "kabul" ya da "ret" anlamında görüşünü açıklamamış olması durumunda, Düzenleme Kurulu ve Yürütme Kurulu üyeleri arasından oluşturulan bir Komite bu durumu değerlendirecek, gerekirse yeni hakem(ler) belirleyecektir.
- Sempozyum düzenleyen ÇEEİ Bölümü öğretim üyelerinden Bilim Kurulu üyesi olanlar, zorunlu olmadıkça, özet ve tam metinlerin değerlendirilmesinde görev almayacaktır.
- Düzenleme Kurulunca, açıklanan Sempozyum ilkeleri ve biçim koşulları ile daha önce duyurulan bildiri özeti ve tam metni yazım kurallarına uygun olmadığı ve yazarlarınca süresi içinde gerekli düzeltme ve düzenlemelerin yapılmadığı saptanan bildiri özetleri ve tam metinleri *hakem değerlendirmesine sunulmayacaktır.*
- Süresinin dolmasından sonra Sekretaryaya ulaşan bildiri özet ve tam metinleri *hakem değerlendirmesine sunulmayacaktır.*

IX. AÇIKLAMALAR

- Kabul edilen ve edilmeyen bildiri özetleri ve tam metinler ile Düzenleme Kurulunca hakem değerlendirmesine sunulması uygun görülmeyen özet ve tam metinler, Sempozyum takviminde belirtilen tarihlerde web sayfasında duyurulacaktır.
- Kabul edilen bildiriler Sempozyumda sunulacak ve Sempozyum Kitabından önce başka bir yayın organında yayımlanmamış olacaktır.
- Başka bir toplantıda sunulduğu ve / ya da yayınlandığı saptanan bildiriler Sempozyum Programından çıkarılacak, Sempozyum Kitabına konulmayacaktır.

- Kabul edilen bildiriler, Düzenleme Kurulunca belirlenecek Editörler Kurulunca yazım kuralları ve biçim koşulları yönlerinden gerekli görülen düzeltme ve düzenlemeler yapılarak yayıma hazırlanacak, Sempozyum öncesinde kitap olarak basılacaktır.
- Bildiri özet ve tam metinleri, Bilim Kurulu üyelerince / hakemlerce aşağıdaki form tümüyle doldurularak değerlendirilecektir.
- Hakem değerlendirme formu: (.doc) (.pdf)

X. BİLİM KURULU

- Prof. Dr. Abdurrahman Ayhan, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
- Prof. Dr. Adrian Goldin, Universidad de SanAndres, Argentina
- Prof. Dr. Ahmet Makal, Ankara Üniversitesi
- Prof. Dr. Ali Nazım Sözer, Dokuz Eylül Üniversitesi
- Prof. Dr. Aydın Başbuğ, Gazi Üniversitesi
- Prof. Dr. Aysen Tokol, Uludağ Üniversitesi
- Prof. Dr. Banu Uçkan, Anadolu Üniversitesi
- Prof. Dr. Betül Çotuksöken, Maltepe Üniversitesi
- Prof. Dr. Beril Tufan, Emekli Öğretim Üyesi
- Prof. Dr. E. Yasemin Özdek, Kocaeli Üniversitesi
- Prof. Dr. Faruk Sapancalı, Dokuz Eylül Üniversitesi
- Prof. Dr. Gülay Toksöz, Ankara Üniversitesi
- Prof. Dr. Gülriz Uygur, Ankara Üniversitesi
- Prof. Dr. Gürhan Fişek, Ankara Üniversitesi
- Prof. Dr. Harun Tepe, Hacettepe Üniversitesi
- Prof. Dr. İbrahim Ö. Kaboğlu, Marmara Üniversitesi
- Prof. Dr. Kadir Arıcı, Gazi Üniversitesi
- Prof. Dr. Kuvvet Lordoğlu, Marmara Üniversitesi
- Prof. Dr. Kübra Doğan Yenisey, Bilgi Üniversitesi
- Prof. Dr. Levent Akın, Ankara Üniversitesi
- Prof. Dr. M. Kemal Öke, Abant İzzet Baysal Üniversitesi
- Prof. Dr. Melda Sur, Dokuz Eylül Üniversitesi
- Prof. Dr. Mesut Gülmez, Emekli Öğretim Üyesi
- Prof. Dr. Metin Özuğurlu, Ankara Üniversitesi
- Prof. Dr. Mustafa Özbilgin, Brunel University, UK
- Prof. Dr. Mustafa Yaşar Tınar, Dokuz Eylül Üniversitesi

- Prof. Dr. Müjdat Şakar, Marmara Üniversitesi
- Prof. Dr. Nadir Suğur, Anadolu Üniversitesi
- Prof. Dr. Nergis Mütevellioğlu, Akdeniz Üniversitesi
- Porf. Dr. Nilgün Toker Kılınç, Ege Üniversitesi
- Prof. Dr. Nurşen Caniklioğlu, Marmara Üniversitesi
- Prof. Dr. Oğuz Karadeniz, Pamukkale Üniversitesi
- Prof. Dr. Ömer Zühtü Altan, Emekli Öğretim Üyesi
- Prof. Dr. Paul Leonard Gallina , Williams School of Business, Université Bishop's University, Canada
- Prof. Dr. Pir Ali Kaya, Uludağ Üniversitesi
- Prof. Dr. Sevda Demirbilek, Dokuz Eylül Üniversitesi
- Prof. Dr. S. Evinç Torlak, Pamukkale Üniversitesi
- Prof. Dr. Süleyman Özdemir, İstanbul Üniversitesi
- Prof. Dr. Şengül Hablemitoğlu, Ankara Üniversitesi
- Prof. Dr. Şerife Türcan Özşuca, Ankara Üniversitesi
- Prof. Dr. Tijen Erdut, Dokuz Eylül Üniversitesi
- Prof. Dr. Tunç Demirbilek, Dokuz Eylül Üniversitesi
- Prof. Dr. Ufuk Aydın, Anadolu Üniversitesi
- Prof. Dr. Verda Canbey Özgüler, Anadolu Üniversitesi
- Prof. Dr. Veysel Bozkurt, İstanbul Üniversitesi
- Prof. Dr. Yakın Ertürk, Avrupa Konseyi, İşkenceyi Önleme Komitesi Türkiye Temsilcisi
- Prof. Dr. Yusuf Alper, Uludağ Üniversitesi
- Prof. Dr. Yüksel Akkaya, Yüzüncü Yıl Üniversitesi
- Doç. Dr. Asuman Türkün, Yıldız Teknik Üniversitesi
- Doç. Dr. Aziz Çelik, Kocaeli Üniversitesi
- Doç. Dr. Betül Altuntaş, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
- Doç. Dr. Birgül Çiftçi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
- Doç. Dr. Özlem Çakır, Dokuz Eylül Üniversitesi
- Doç. Dr. Recep Kapar, Muğla Üniversitesi
- Doç. Dr. Saniye Dedeoğlu, Muğla Üniversitesi
- Doç. Dr. Serap Özen, Muğla Üniversitesi
- Doç. Dr. Simay Karaalp Orhan, Pamukkale Üniversitesi
- Doç. Dr. Şebnem Gökçeoğlu Balcı, Galatasaray Üniversitesi
- Doç. Dr. Şenay Gökbayrak, Ankara Üniversitesi
- Doç Dr. Şule Necef Daldal, Marmara Üniversitesi

- Doç. Dr. Yücel Demirer, Kocaeli Üniversitesi
- Doç Dr. Umut Omay, İstanbul Üniversitesi

XI. DÜZENLEME KURULU

- Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ
- Doç. Dr. Handan KUMAŞ
- Doç. Dr. Kamil ORHAN
- Doç. Dr. Hacer Simay KARAALP ORHAN
- Yrd. Doç. Dr. Türkmen Taşer AKBAŞ
- Yrd. Doç. Dr. Çağla ÜNLÜTÜRK ULUTAŞ
- Yrd. Doç. Dr. Nagihan DURUSOY ÖZTEPE
- Arş. Gör. Dr. Aslıcan Kalfa TOPATEŞ
- Arş. Gör. Dr. Hakan TOPATEŞ
- Arş. Gör. Nursel DURMAZ
- Arş. Gör. Sezgi AKBAŞ
- Arş. Gör. Hacer Vildan YAVUZ

XII. SEKRETARYA – İLETİŞİM

- Yard. Doç. Dr. Nagihan Durusoy Öztepe
- Arş. Gör. Nursel Durmaz
- Arş. Gör. Sezgi Akbaş

XIII. YÜRÜTME KURULU VE SEKRETARYA

Sosyal İnsan Hakları Ulusal / Uluslararası Sempozyumları Yürütme Kurulu ve Sekretaryası (2014-2018)

Sosyal Haklar Sempozyumlarının 2009-2013 yıllarını kapsayan birinci beşyılında sırasıyla Akdeniz, Pamukkale, Kocaeli, Muğla Sıtkı Koçman ve Uludağ Üniversiteleri İİBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri (ÇEEİ) Bölümlerince gerçekleştirilen 5 Sempozyumdan edinilen deneyimler ve yapılan değerlendirmeler sonunda; sosyal haklar alanında disiplinlerarası bilimsel buluşmanın ve sendikal çevrelerle etkileşimin gerçekleştiği Sempozyumların ikinci beşyılını kapsayan 2014-2018 döneminde, ulusal ve uluslararası düzeylerde yine dönüşümlü olarak ve ÇEEİ Bölümlerinin öncülüğünde düzenlenecek Sosyal İnsan Hakları Sempozyumları için sürekli nitelik taşıyan bir Yürütme Kurulu oluşturulması kararlaştırıldı.

Yürütme Kurulu'nun görevi; Sosyal İnsan Hakları Sempozyumlarının, "Sempozyum Duyurusu" başlığıyla web sayfasında ve Sempozyum Kitaplarında ayrıntılı biçimde yer alan açıklamalar (amaç, ilke ve işlevler, hukuksal çerçeve, konu başlıkları, Sempozyum Duyurusu her Sempozyum için ayrıca belirlenecek ana tema, bildiri özet ve tam metinler yazım kuralları ile değerlendirme ilkeleri ve açıklamalar) doğrultusunda; Sempozyumların sürdürülmesini sağlamak, sürecin değişik aşamaları için görüş ve önerilerde bulunarak Düzenleme Kurullarına yardımcı olmak, gereksinim duydukları konularda destek ve katkı sunmaktır.

Yürütme Kurulu; 2009-2013 yıllarında düzenlenen Sempozyumlarda Düzenleme Kurulu Başkanı olarak sorumluluk üstlenen ve Sempozyumların düzenlenmesi sürecinde ÇEEİ Bölüm Başkanı olan beş öğretim üyesi ve bunlar dışında Sempozyum düzenleyen ÇEEİ Bölüm Başkanı ile tüm Düzenleme Kurullarında yer alan Mesut Gülmez'den oluşur. Her Bölüm, ayrıca birer yedek üye belirler. 2014-2018 döneminde Yürütme Kurulu Sekretaryası: web sayfasının yönetimini üstlenen Recep Kapar, Yürütme Kurulu'nun Düzenleme Kurulları ve gerekli görülen başka kişi ve kuruluşlarla yazışma, iletişim vb görevleri üstlenen Feyza Turgay'dan oluşur. Her yıl düzenlenen Sempozyum Sekretarya görevini üstlenen Düzenleme Kurulu üyesi de, Yürütme Kurulu Sekretaryasının doğal üyesidir.

Sempozyumlar, 2014-2018 yıllarını kapsayan ikinci beş yıllık dönemde, sosyal hakların "insan hakları perspektifinden" ele alınmasına özel bir vurgu yapmak amacıyla ve aynı zamanda sosyal hakları insan haklarından saymayan bazı görüşler savunulduğunu göz önüne alarak, literatürde de kullanılan "Sosyal İnsan Hakları Ulusal/ Uluslararası Sempozyumu" başlığıyla düzenlenecektir.

Yürütme Kurulu:

Prof. Dr. Mesut Gülmez
Prof. Dr. Abdurrahman Ayhan
Prof. Dr. Ahmet Selamoğlu
Prof. Dr. Nergis Mütevellioğlu
Prof. Dr. Oğuz Karadeniz
Prof. Dr. Yusuf Alper
Prof. Dr. Ayşe Çiğdem Kırel

Sekretarya:

Doç. Dr. Recep Kapar
Feyza Turgay
Yard. Doç. Dr. Nagihan Durusoy Öztepe
Prof. Dr. Verda Canbey Özgüler

XIV. HAKEM DEĞERLENDİRME FORMU

Bildiri Özetinin Başlığı:			
Değerlendirme Ölçütleri:	**Yetersiz**	**Yeterli**	**Çok İyi**
1. Başlık-içerik uyumu	**( )**	**( )**	**( )**
2. Sorunun özgünlüğü	**( )**	**( )**	**( )**
3. Sorunun ortaya konulması	**( )**	**( )**	**( )**
4. Yaklaşım özgünlüğü	**( )**	**( )**	**( )**
5. Gerekçelendirme / temellendirme	**( )**	**( )**	**( )**
6. Konu bütünlüğü	**( )**	**( )**	**( )**
7. Alanına sağladığı katkı (kavramsal, metodolojik, uygulama)	**( )**	**( )**	**( )**
8. Literatüre hakimiyet	**( )**	**( )**	**( )**
9. Dil ve yazım kurallarına uygunluk	**( )**	**( )**	**( )**
10. Bildiri yazım kurallarına uygunluk	**( )**	**( )**	**( )**
11. Sempozyumun kapsamı, amacı ve konusu yönlerinden uygunluğu	**( )**	**( )**	**( )**
12. Belirtmek istediğiniz diğer hususlar: - ..... -	**( )** **( )**	**( )** **( )**	**( )** **( )**

Değerlendirme Alanlarına İlişkin Ek Açıklama:

(ek açıklamalarınızı lütfen buraya yazınız):

- özet kabul edilebilir : ( )
- özet kabul edilemez : ( )

Hakem
***Ad Soyad* :**
***Bölüm, Fakülte ve Üniversite* :**

VII. SOSYAL İNSAN HAKLARI ULUSLARARASI SEMPOZYUMU

Pamukkale Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölümü
10- 11 Aralık 2015

PROGRAM

BİRİNCİ GÜN: 10 Aralık 2015, Perşembe
Yer: Pamukkale Üniversitesi A Blok Konferans Salonu

09.00-10.00: Kayıt
10.00-10.30: Oda Orkestrası Konseri ve Açılış Konuşmaları

Prof. Dr. Oğuz Karadeniz, Pamukkale Üniversitesi İİBF ÇEEİ Bölüm Başkanı
Prof. Dr. Mesut Gülmez, Emekli Öğretim Üyesi
Prof. Dr. Hakan Aygören, Pamukkale Üniversitesi İİBF Dekanı

10.30-11.30: Birinci Oturum: Davetli Konuşmacılar:
Uluslararası Alanda Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlik Hakkı

Oturum Başkanı: **Prof. Dr. Oğuz Karadeniz**

Karl-Friedrich Bopp, Human Rights and Rule of Law Council of Europe,
"*Recent Developments on the European Social Charter and the Right to Social Security*"

Prof. Dr. Maciej Żukowski, Poznań University of Economics, Poland
"*Recent Trends on Social Security and Social Protection Issues at the EU Level*"

Prof. Dr. Paul Leonard Gallina, Williams School of Business Bishop's University, Canada
"*The Social Protection Rights of Atypical Workers: The Canadian Experience to Date*"

11-30-12.00: Tartışma
12.00-13.00: Öğle Yemeği

13.00-14.00: İkinci Oturum Davetli Konuşmacılar:
İnsan Hakkı Olarak Sosyal Güvenlik ve Sosyal Koruma

Oturum Başkanı: **Prof. Dr. Yusuf Alper**

Prof. Dr. Mesut Gülmez, Emekli Öğretim Üyesi
"*Sosyal Güvenlik mi, Sosyal Koruma mı?*
Uluslararası Boyut ve Evrimi Üzerine Aykırı 'İlk' Düşünceler"
Doç. Dr. Şebnem Gökçeoğlu, Akdeniz Üniversitesi
"İnsan Hakları Perspektifinden Sosyal Güvenlik Hakkının Anlamı ve Kapsamı"
Doç. Dr. Recep Kapar, Muğla Üniversitesi
"Uluslararası İnsan Hakları Belgelerinde Sosyal Koruma Hakkı"
14.00-14.30: Tartışma
14.30-14.45: Ara

14.45-15.45: Üçüncü Oturum Davetli Konuşmacılar:
Uygulama ve Yargı Boyutuyla Sosyal Güvenlik Hakkı

Oturum Başkanı: **Prof. Dr. Ali Nazım Sözer**

Prof. Dr. Kadir Arıcı, Gazi Üniversitesi
"*Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Sosyal Güvenlik*"
Prof. Dr. Yusuf Alper, Uludağ Üniversitesi
"*Sosyal Güvenliğin Finansmanının Sosyal Güvenlik Hakkının Kullanımına Etkisi*"
Dr. Murat Özveri, Kocaeli Üniversitesi
"*Hizmet Tespit Davaları ve Sosyal Güvenlik Hakkı*"
15.45-16.15: Tartışma
16.15-16.30: Ara

16.30-17.30: Dördüncü Oturum:
Sosyal Devlet ve Sosyal Hakların Kuramsal Tartışması

Oturum Başkanı: **Prof. Dr. Faruk Sapancalı**

E. Evren Özer, Akdeniz Üniversitesi
Hale Balseven, Akdeniz Üniversitesi
"*Son Dönem Sosyal Devlet Anlayışı ve Sosyal Harcamaların Eleştirel Bir Analizi*"
Cengiz Mesut Tosun, Mersin Üniversitesi
"*Sosyal Hakların Taşıyıcısı ve Demokratik Toplumun Temeli olan "Etik Kişi"*"
Murat Aydın, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
Özgür Topkaya, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
"*Türkiye'de Sosyal Devletin Vergileme Alanları*"
17.30-18.00: Tartışma

İKİNCİ GÜN: 11 Aralık 2015, CUMA
Yer: Pamukkale Üniversitesi A Blok Konferans Salonu

09.00-10.00: Beşinci Oturum:
Çalışma, Barınma ve Sosyal Yardım Hakları

Oturum Başkanı: **Prof. Dr. Ahmet Selamoğlu**

Evra Çetin, Çağ Üniversitesi
"*İHAS'ın 8-11. Maddeleri Kapsamında Özel Hukuk İş İlişkisinde Çalışanların Haklarının Korunması*"
Burcu Hatipoğlu Eren, Hacettepe Üniversitesi
"Barınma Hakkı ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Tartışmalarını Kentsel Dönüşüm Projelerinin Yoksullukla Mücadele Amacı Çerçevesinde Ele Almak"
Denizcan Kutlu, Namık Kemal Üniversitesi
"*Sosyal Yardım Hakkı Tartışması: Türkiye'de Bir "Sosyal Haksızlık" Olarak Sosyal Yardımlar*"
10.00-10.30: Tartışma
10.30-10.45: Ara

10.45-11.45: Altıncı Oturum:
Dezavantajlı Gruplar ve Sosyal Koruma

Oturum Başkanı: **Doç. Dr. Türkan Erdoğan**

Ö. Sanem Özateş Gelmez, Hacettepe Üniversitesi
"*Sosyal Olanın Tasfiyesi ya da Kadınların Mağdur Özneleştirilme Halleri*"
Ergün Yazıcı, Çankırı Karatekin Üniversitesi
"*Sosyal Koruma Bağlamında Korunmaya Muhtaç Çocuk Olarak Kurum Bakım Hizmetinden Yararlanmış Bireyler Üzerine Nitel Bir Araştırma*"
Fuat Man, Sakarya Üniversitesi
"*Modernlik ve Yabancılar: Bir 'Günah Keçisi' Kategorisi Olarak Emek Piyasasındaki Suriyeli Göçmenler Örneği*"
11.45-12.15: Tartışma
12.15-13.15: Yemek

13.15-14.15: Yedinci Oturum:
Denizli ve Sosyal Hak İhlalleri

Oturum Başkanı: **Doç. Dr. Handan Kumaş**

Senem Ermumcu, Pamukkale Üniversitesi
Nagihan Durusoy Öztepe, Pamukkale Üniversitesi
"*Devlet Hastanesi Örneği Özelinde Denizli'de Sağlık Hizmet Sunumunda Yaşanan Hak İhlalleri*"
Nursel Durmaz, Pamukkale Üniversitesi
"*Akademide Sendikalaşma Önündeki Engeller: Denizli'deki Araştırma Görevlileri Örneği*"
Mustafa Kılıç, Sosyal Güvenlik Denetmeni
"İşçiler Çalışma Yaşamındaki Hak Kayıplarına Karşı Neden Haklarını Arayamazlar? Denizli İlinde İşçiler Üzerine Yapılan Alan Araştırması"
14.15-14.45: Tartışma
14.45-15.00: Ara

15.00-16.00. : Yedinci Oturum:
Çalışma Hayatının Denetimi ve Sosyal Güvenlik

Oturum Başkanı: **Prof. Dr. Oğuz Karadeniz**

Öğretim Üyeleri
Sosyal Güvenlik Denetmenleri
Sosyal Güvenlik Uzmanları
Diğer Katılımcılar
16.00-16.15: Ara

16.15-17.15: Sekizinci Oturum:
Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Hak Sorunları

Oturum Başkanı: **Prof. Dr. Mesut Gülmez**

Öğretim Üyeleri
Sendikacılar
Kurum Temsilcileri
Katılımcılar

AÇILIŞ
KONUŞMALARI

AÇILIŞ KONUŞMASI

Oğuz Karadeniz
Pamukkale Üniversitesi

Bugün, Dünya İnsan Hakları Günü. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi bundan tam 67 yıl önce bugün Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edildi. Türkiye Bildirge'yi 06 Nisan 1949 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile onayladı. Bildirge, 27 Mayıs 1949 tarihinde 7175 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girdi. [1] Bakanlar Kurulu Resmi Gazete'de yayınlanan kararında; söz konusu sözleşmenin yayımdan sonra okullarda ve diğer eğitim kurumlarında okutulması, yorumlanması ve söz konusu beyanname hakkında radyo ve gazetelerde yayınlar yapılmasını kararlaştırdı. Ardından 10 Aralık, 4 Aralık 1950 tarihinde Paris'te Birleşmiş Milletler'in 5. Genel Kurulu'nda 423 sayılı karar ile İnsan Hakları *Günü* olarak ilan edildi. [2]

Sempozyum başlangıç tarihinin Dünya İnsan Hakları Günü ile aynı tarihe gelmesi hem bugünün kutlanmasını, hem de bir anlamda Bakanlar Kurulu Kararı'nda yer alan hükümlerin de yerine getirilmesini sağlıyor. Sosyal haklar, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22 ve 27 inci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Sempozyumumuzun bu seneki ana teması olan ve Sosyal Güvenlik Hakkı da Bildirge'de yer alan en önemli sosyal haklardan birisidir. Bildirge'nin kabulü öncesinde Uluslararası Çalışma Örgütü belgelerinde yer alan sosyal güvenlik hakkı, Bildirge'nin 22, 23 ve 25 inci maddelerinde vücut bulmuştur. Bildirge'nin 22 inci maddesine göre; "*Her şahsın, cemiyetin bir üyesi olmak itibariyle, sosyal güvenliğe hakkı vardır; haysiyeti için ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için zaruri olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların millî gayret ve Milletlerarası işbirliği yoluyla ve her Devletin teşkilâtı ve kaynaklarıyla mütenasip olarak gerçekleştirilmesine hakkı vardır."*

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin ardından *Sosyal Güvenlik Hakkı* pek çok uluslararası sözleşme ve antlaşmada yer aldı. Sosyal güvenlik hakkının uluslararası sözleşmelerde yer bulması elbette ki, sözleşme ya da anlaşmalar, taraf ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin kurulmasına ve gelişmesine katkı sağladı. Sosyal güvenliğin kapsadığı riskler, sağladığı yardımlar çeşitlendi, harcama-

1 http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7217.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7217.pdf (Erişim Tarihi:25/11/2015).

2 http://unesco.org.tr/dokumanlar/10_yil/gunler.pdf(Erişim Tarihi:25/11/2015).

lar arttı. Bununla beraber, üretimi desteklemeye yönelik neo-liberal politikalar, hükümetleri, sosyal güvenlik harcamalarını kontrol altına alacak düzenlemelere sevk etti. Özellikle gelişmiş ülkelerde nüfusun hızla yaşlanması, sistemin sürdürülebilirliğini sağlamak adına emeklilik harcamalarını kontrol altında tutmayı amaçlayan bir dizi reformu beraberinde getirdi. Emeklilik yaşının yükseltilmesini, aylık bağlama oranlarının düşürülmesini, özel emeklilik programlarının teşvikini, daha fazla süre çalışmayı ve prim ödemeyi özendiren düzenlemeler, neredeyse bütün ülkelerde birbirine benzer biçimde ardı ardına uygulamaya kondu. Söz konusu düzenlemelerin uzun dönemde gelir dağılımı ve yaşlı yoksulluğu üzerine etkileri ise çok az tartışıldı. Ön plana çıkarılan kavramlar sürdürebilirlik ve finansal yeterlilik oldu. Bununla birlikte söz konusu reformların uzun dönemde etkilerini göstereceğini, günümüzde ise geçmişte yürürlükte olan kanunların ve yaşlanan nüfusun da etkisi ile sosyal güvenlik harcamalarının gelişmiş ülkelerde arttığını görüyoruz. Sosyal güvenlik kapsam ve harcamaları büyük ölçüde ekonomilerin gelişmişlik seviyesi ile artan oranlı bir ilişki sergiliyor. Ekonomi ve işgücü piyasasının yapısı büyük ölçüde sosyal güvenlik harcamalarını etkiliyor. Gerek kapsam, gerekse harcamalar boyutu ile düşük orta ve yüksek gelirli ülkeler arasında önemli farklılıkların olduğu görünüyor.

Uluslararası Çalışma Örgütü istatistiklerine göre, Dünya gayri safi yurt içi hasılasının %8,8'i kamu sosyal güvenlik harcamalarına ayrılıyor. Söz konusu oran, Afrika'da %4,3, Asya Pasifik bölgesinde %4,6 iken, Kuzey Amerika'da %17'ye, Merkez ve Doğu Avrupa'da %17,8'e, Batı Avrupa'da %27,1'e yükseliyor. [3] Kamu sağlık güvencesinin kapsamı da bölgeden bölgeye farklılık gösteriyor. Kamu sağlık hizmetlerinin kapsadığı nüfus, Çin hariç tutulduğunda Asya-Pasifik bölgesinde %37 iken, Çin dahil edildiğinde %58'e yükseliyor. Belirtilen oran, Sahra altı Afrika'da %17 iken, Orta-Doğu'da %72,9'a, Latin Amerika'da %82'ye, Kuzey Amerika'da %85,5'e, Merkez ve Doğu Avrupa'da %91,6'ya yükseliyor. Nüfusun neredeyse tamamının kapsam altında olduğu bölge ise Batı Avrupa olarak ortaya çıkıyor[4].

Nüfusun sadece kamu sağlık güvencesi kapsamı altında olması yetmiyor. Aynı zamanda, kamu sağlık hizmetleri kapsamında olup, kayıt dışı çalıştığı ya da prim ödeme şartını yerine getirmediği için fiilen sosyal güvenlik sisteminden yararlanamayanlar bulunuyor. Söz konusu durum, sosyal güvenliğin fiili kapsama oranını daraltıyor. İşgücü piyasasındaki eğretilik ve atipik çalışma şekillerinin yaygınlaşması, tipik düzenli ücretli maaşlı çalışanlar için yapılandırılmış, sosyal sigorta sisteminin bireylere güvence sağlamanın kapsam ve düzeyini olumsuz yönde etkiliyor.

3 http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeId=10 (Erişim tarihi:25/11/2015).

4 http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeId=10 (Erişim tarihi:25/11/2015).

Sosyal haklar arasında yer alan sosyal güvenlik hakkının sadece uluslararası sözleşmelerde, yasal düzenlemelerde kalmaması ve gerçekten bireylere ulaştırılabilmesi için daha çok çabaya ihtiyaç bulunuyor. Sistemlerin sürdürebilirliğini sağlamak adına salt finansman odaklı bakış açısının sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini azalttığını göz ardı etmemek gerekiyor.

Sözlerime son verirken, Sempozyumun düzenlenmesinde emeği geçen, bölümde çalışan değerli meslektaşlarıma, yürütme, düzenleme ve bilim kurulu üyelerimize, davetli konuşmacılarımıza ve bildiri sahiplerine teşekkür ediyor, saygılarımı sunuyorum.

AÇILIŞ KONUŞMASI

İNSAN HAKLARI 'SENEDE BİR GÜN', İHLÂLLERSE HER GÜN!

Prof. Dr. Mesut Gülmez

Değerli Konuklar,
Sevgili Öğrenciler ve Meslektaşlarım,

Geciktiği için kaygı, ama Uluslararası İnsan Hakları Günü'nde düzenlendiği için mutluluk duyduğum Sosyal Haklar Sempozyumlarının yedincisinde, Pamukkale Üniversitesi'nin ev sahipliğinde ikinci kez buluşuyoruz.

"İnsan hakları" vurgusunu güçlendirmek ve geleneksel yaklaşımlara karşı çıkmak için ikinci beşyılda "Sosyal İnsan Hakları" başlığıyla sürdürmeye başladığımız VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu'nun Açılışında, Sevgili Oğuz ve Düzenleme Kurulu üyesi arkadaşlarımın içtenliğinden kuşku duymadığım önerisini önce geri çevirmiş olmama karşın, kendilerine de bilgi vermeksizin, kararımı değiştirip konuşmak istedim.

Kararımı da, 10 Ekim günü verdim. Bu konuşmayı da aynı gün yazdım.

10 Ekim'in, günü gününe, tam ikinci ayındayız bugün!

10 Ekim'i, 13 Kasım izledi.

Kuşkusuz, sıralamıyorum ama, ne öncesindeki, ne de ardı arkası kesilmeyen sonrasındaki barbarlıkları unutuyorum!

Aynı zamanda, "kadına erkek şiddeti" kurbanı kadınlarımızı!

Yapanlar, yaptıranlar ve yaptırmamakla görevli olanlar, yaşam hakkını korumakla sorumlu olanlar ve de susanlar için diyorum ki:

Yazıklar olsun! Yazıklar olsun! Yazıklar olsun!

I.

Yaşam hakkıdır hakların birincisi! Ius primi viri!

Boşuna söylenmemiştir bu özdeyiş. Yaşam hakkı olmaksızın, hiçbir anlamı yoktur öteki hakların!

Yaşam hakkını yok etmek, insanı ve tüm haklarını yok etmektir! Tüm insan haklarının ihlâli demektir yaşam hakkını yok etmek!

Ama unutulmasın:

Ihlâl, yalnızca yok etmek değildir yaşam hakkını!

Yok edilmemesini sağlamamak da ihlâldir! Gerekli önlemleri zamanında almamak da!

İhlal edilmek için değil kullanmak ve kullandırmak, yararlanmak ve yararlandırmak için tanındı insan hakları çünkü! Özgür ve eşit özneler için güvenceye alındı. Öznelerin özgürleşmesini, özerkleşmesini ve eşitliğini sağlamak için, aynı zamanda, siyasal ve sosyal barış içinde yaşamasını güvenceye almak için, varlığını korkusuz ve güvenli biçimde sürdürmesini gerçekleştirmek için tanındı.

Özgürlük, artık yalnızca kölelik karşıtı bir kavram değildir! Kölelik de anlam ve içerik değiştirdi, yeni biçimler kazandı. Kazanmadı, kazandırıldı! İlk çağın köleleri, Orta çağın serfleri değil günümüzün yeni köleleri!

Yaşam hakkını, 1. değil 3. maddesinde tanıdı Bildirge. Ama, "*hakların birincisi*" olarak tanıdı.

Ondan önce ise, esinlendiği felsefeyi, insan hakları anlayışını, tüm hak ve özgürlükler için geçerli olan evrensel değer ve ilkelerini ortaya koydu.

II.

Bildirge dedi ki:

İnsan, akıl ve bilinçle donatılmıştır. İnsan, tüm hakların öznesidir.

İnsan, "özgür", onur ve haklarda "eşit" doğar!

Ve, "özgür" ve "eşit" olarak varlığını ve yaşamını sürdürür.

Köle ve kul olarak değil!

Yanlış anlaşılmasın! ***Bildirge'de yasaklanan, Tanrı'ya kulluk değil, insana kulluktur***.

Bildirge'nin tanıdığı hak ve özgürlükler, son çözümlemede, insan onurunu korumanın araçlarıdır. Hak ve özgürlükler korunmadıkça, "onur" bir "laf-ı güzaf"tır!

Hak ve özgürlükler ise, insanın; hiç kimseye, gökyüzünde yada yeryüzünde hiçbir güce ve hiçbir iktidara borçlu olmadığı, özüne ve kişiliğine içkin olması nedeniyle de asla "devredemeyeceği ve vazgeçemeyeceği" evrensel değerlerdir. Devretmek ve vazgeçmek, hatta bunları düşünmek bile, kölelik demektir, kulluk demektir!

Artık insan, salt bu nedenle "özne"si olduğu hak ve özgürlüklerle donatılan "özgür ve eşit" bir birey konumuna yükseldi. Önce, "ulusal" belgelere yazıldı insan hakları. Sonra da, uluslararası belgelere... Ve insan, yeni bir kimlik kazandı: Uluslararası İnsan Hakları Hukuku'nun "hak öznesi" oldu. İnsan hakları ulusal sınırları aştı. Devletlerin iç işi, ulusal sorunu olmaktan çıktı. İnsanlığın "ortak sorunu" oldu.

Artık, evrensel bir değerler bütünü ve sınırlarötesi bir kavram olan insan hakları, ne kişiden kişiye, ne ülkeden ülkeye, ne de zamana göre değişir.

İnsan haklarında egemenlik, insanındır artık!

Çünkü özgür, özerk ve eşit birey olarak "uluslararası hak öznesi" kimliği taşıyan insanın, uluslararası koruma ve denetim organları önünde "*hak arama hak-*

kı" vardır. Hak ihlâlcisi devletine karşı uluslararası başvuru yollarına yakınmada bulunma, dava açma hakkı vardır.

Artık, "kırılan kol, yen içinde kalmıyor!"

Artık, belgelere yazılan haklar, soyut ve kuramsal özlemler değil, somut ve yaptırımlı kurallardır.

Hak ve özgürlüklerin eşit ve özgür öznesi olma, onları kullanma ve onlardan yararlanmada hiçbir ayrım yapılmamasını gerektirir. İnsanın, ne doğuştan, kendi elinde olmayan özellikleri, ne sonradan kazandığı ve ne de yaşamı boyunca edindiği özellikleri, konumları vb. nedenlerle ayrım gözetilir. ***Ayrım gözetme yasağı ve eşit davranma yükümlülüğü, tüm haklar için "derhal", "her zaman" ve "her koşulda" uygulanması gereken, birbirinden ayrılmaz evrensel ve hukuksal ilkelerdir.***

III.

Bildirge'nin, çok önemsediğim özelliklerinden biri, Başlangıç bölümünde "***öğretim ve eğitim***"e yaptığı vurgudur.

Ben bunun anlamını sorgulayıp, şu soruya yanıt bulmaya çalıştım yıllar önce:

İnsan haklarında göreceli önem sıralaması yapılabilir mi? Yapılmalı mı? Doğru olur mu?

Bildirge'nin felsefesinden yola çıkarak, uzmanlarının içinden çıkamadığı bu soruya yanıt verme çabasına giriştiğim zamanlar oldu. Yaşam hakkının, hiç değilse insanın fiziksel varlığını sürdürdüğünü varsayarak, insan haklarının kendi içinde ve arasında göreceli önemi üzerinde kafa yordum.

Neden BM Genel Kurulu, insan haklarının ilk uluslararası belgesiyle tüm insanlara seslenirken, "toplumun tüm birey ve tüm organlarından; ***öğretim ve eğitim yoluyla*** Bildirge'deki hak ve özgürlüklere saygı gösterilmesini geliştirme çabası göstermelerini" istemişti?

Çok da bir çabaya, derin düşünmeye gerek yoktu aslında!

"Olması gereken" hakları Bildirge'ye yazanlar biliyordu ki, ***doğuştan öznesi olunan, doğmakla kazanılan insan hak ve özgürlükleri, doğuştan bilinemez***. Bilinmesi, yaşam içinde ve yaşam boyunca, ancak öğretim ve eğitimle olanaklıdır. Ama, insan haklarının evrensel ilke ve değerlerine uygun, doğru bir öğretim ve eğitimle! Bu ise, kesintisiz biçimde, yaşam boyu sürer, sürmelidir, sürdürülmelidir.

Yalnızca bilinmesi değil kuşkusuz! İçselleştirilmesi de! İnsan hakları bilgisinin yanı sıra "insan hakları bilinci" kazanılması, kazandırılması da! Ama en önemlisi, hakların eylemli olarak kullanılması, haklardan somut biçimde yararlanılması ve yararlandırılması da!

Bildirge, işte bu nedenle "***öğretim ve eğitimi***", hakları somutlaştırmanın ve hak ihlâllerini "sonradan" değil "önceden" önlemenin en önemli araçlarından biri olarak gördü. Kâğıt üzerinde kalmamak için, "***beni öğrenin ve öğretin***" diyen bir belgedir Bildirge. Yalnızca "öğretim"den söz etmez, **"**eğitim"e de yer

verir. İnsan hakları için örgün öğretim sistemini yeterli görmeyip, insan hakları eğitiminin tüm yaşam boyunca, "beşikten mezara" gerekli olduğunu anımsatarak yaygın eğitim de öngörür. Bunun anlamı, tanıdığı eğitim hakkının, "***insan hakları eğitimi hakkı***"nı da içermesidir. Çünkü haklar doğuştan kazanılmıştır ama, bu onların herkesçe "eylemsel" olarak kullanılabileceği anlamına gelmez. İnsan hakları bilgisi ve bilinci gerekir.

Bunun içindir ki Bildirge, yalnızca devletlere değil, aynı zamanda toplumdaki tüm bireylere ve tüm organlara seslenir.

Hak ve özgürlüklerden ayrımcılık yasağı ve eşitlik ilkelerine uygun olarak yararlanma, öncelikle, ulusal ve uluslararası düzeylerde somut *hukuksal* önlemler alınmasını gerektirir. Çünkü insan haklarının tümü için, karışmamak, engellememek, "karşıdan seyirci olarak izlemek", kısacası "bırakınız yapsıncı" bir devlet olmak yeterli değildir.

Yaptırımlı yasal düzenlemeler, güvencelerin ilk sırasında gelse de, sayısız örneklerinde görüldüğü gibi, her zaman yeterli değildir. Ayrıca, hukuk süreci, ne denli etkili ve caydırıcı olursa olsun, geç işler; korumayı, "sonradan" sağlar. Kaldı ki, devletler, önce kabul ettikleri, sonra da onaylayarak hukuksal yükümlülük altına girdikleri sözleşmelere, daha önemlisi yargısal nitelikli ulusal ve uluslararası denetim organları kararlarına bile uymamakta, siyasal iktidarlar kararların gereklerini yerine getirmemekte, hatta yargı organları bile iç hukukun aykırı kurallarına göre karar vermeyi sürdürmektedir! İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi kararlarının yerine getirilmesi konusundaki istatistiklere bakmak, yeter de artar bile! Bu, ülkemiz için de acı bir gerçektir ne yazık ki!

İşte, BM Anayasası'nın ve Bildirge'nin öngördüğü hak ve özgürlüklere "eylemsel" saygı gösterilmesini "önceden" sağlamanın yollarından biri, hatta önkoşulu olarak eğitim ve öğretimi açıkça vurgulamış olmasının altında, bir yandan hukuksal önlem ve düzenlemelerin etkisiz kalabileceği, öte yandan da insanın doğuştan kazandığı haklarını doğuştan bilmediği, bilemeyeceği gerçeği yatar.

Bu düşüncelerledir ki yıllar önce, taşıdığı öneme vurgu yapmak için dedim ki:

"İnsan hakları eğitimi de bir insan hakkıdır! Ve hakların birincisidir!"

IV.

Ama, kuşkusuz yaşam hakkı hunharca yok edilmeyen birey ve bireyler için!

İster tek tek, ister topluca!

İster sıradan hak özneleri olsun, ister insan hakları savunucusu olsun, ister kamu görevlisi!

İster onu koruması gereken devletçe, ister ona barbarca saldıranlarca...

Yaşam hakkının yok edilmesi, yalnızca yaşam hakkı yok edilenler için önem taşımaz çünkü. Yaşam hakkı yok edilmeyenlerin başının üstünde sallandırılan bir "Demokles kılıcıdır" bu aynı zamanda!

Onun içindir ki ***korkudan, korkunun her türünden kurtulmuş olarak yaşamaktır insan hakları!***

Bu, "barış" demektir, "kardeşlik" demektir, "güvenlik" demektir her şeyden önce.

İkinci Büyük Savaş sonrasında, Birleşmiş Milletler'in kurulmasına ve ardından Evrensel Bildirge'nin kabul edilmesine giden süreçte, boşuna vurgulanmadı "korkusuz yaşama." Roosevelt'in 1941 koşullarında anımsattığı dört temel insani özgürlükten biri, "*korkudan kurtulma özgürlüğü*" idi. Evrensel Bildirge'nin Başlangıcın***ın*** ikinci paragrafına, "*terörden kurtulmuş bir dünya*" özlemi olarak yansıdı bu özgürlük.

Ama insan hakları aynı zamanda, günümüz dünyasında milyarların yazgısına dönüştürülen ***yoksulluktan da, yoksunluktan da kurtulmuş olarak yaşamaktır***! Bu da, herkesin "insanca ve onurla yaşama hakkı"nın önkoşuludur.

Ve, Bildirge'ye göre, terörün yanı sıra, "yoksunluktan kurtulma özgürlüğü" de, insanlığın en yüksek özlemlerinden biridir.

V.

Ne yazık ki insanlık, Bildirge'nin kabul edilmesinden 67 yıl sonra, bu evrensel idealin, yüksek özlemlerin çok uzağındadır. Madalyonun arka yüzü yada "buzdağının görünmeyen (?) yüzü", kâğıt üzerinde görünen yüzünden çok daha büyük, çok daha ağır, çok daha acımasız, çok daha korkutucu!

Bildirge'nin diliyle, çok daha *barbarca*!

Artık, buzdağının görünen yüzünde hak ve özgürlükler değil, ihlâller var!

Oysa***, kâğıt üzerinde kalsın diye kabul edildi İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi!***

Bildirge; en hafif dille "barbarlık" olarak tanımladığı iki büyük Savaş ve özellikle ikincisi ertesinde, insanın insana barbarlığına karşı, birincisinden çıkarılan derslerle ve yeni bir yaklaşımla, görece daha etkili önlemler alma çabasının sonuçlarından biridir.

Savaş yıllarında ve sonrasında; insanlığın barış, güvenlik ve adalet gereksinmelerini karşılayacak, kısacası "insan onuru"nu koruyup güvenceye alacak kalıcı kurumsal ve hukuksal araçlar düşünüldü. Olumlu ve olumsuz yanlarıyla, eksik ve boşluklarıyla, küçümsenemeyecek adımlar atıldı.

1941'de başlayan ilk çalışmalar, önce İkinci Savaşın çökerttiği Milletler Cemiyeti yerine yeni bir uluslararası Örgüt'ün kurulmasıyla sonuçlandı. Adı ilk kez, 1942 tarihli "Birleşmiş Milletler Bildirisi"nde geçti. 1945'in 26 Haziran ile 24 Ekimi, sırasıyla Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın imzalandığı ve yürürlüğe girdiği tarihlerdir...

70'şine basan Birleşmiş Milletler Örgütü; Milletler Cemiyeti'nden farklı bir yaklaşımla kuruldu. Bu, "***insanın statüsünü değiştirme***" amacı taşıyan bir yaklaşımdı özünde. Bu değişimi de, "insan hakları" gerçekleştirecekti.

Birleşmiş Millerler, Anayasası'ndaki amaçlar ve organlarının görevleri arasında, öznesi "herkes" olan "insan hakları"na yer verdi: "Irk, cinsiyet, dil yada din yönlerinden ayrım gözetmeksizin, *herkes için insan hakları ve temel özgür-*

lüklere saygı gösterme" ilkesi öngördü. Bu ilkeyi, aynı zamanda "evrensel" ve özellikle "eylemsel" bir yükümlülük olarak kurucu belgesine yazdı. İnsan haklarının neler olduğunu belirtmeksizin, öznesi tüm insanlar olan bu "soyut" ilkeyi Anayasa düzeyinde hukuksal güvenceye aldı. Hem kendisi (organları) ve hem de üye devletler için "ortak bir yükümlülük" olarak birçok maddesinde (m. 1/3; 13/1, b; 55/1, c; 62/2) yineledi.

Bildirge de, insan haklarına saygının, BM Anayasası'ndan doğan bir yükümlülük olduğunu, devletlerin BM'ye "üye olmakla" bu yükümlülüğü üstlendiklerini anımsattı. Doğuştan öznesi olunan hakların eylemli olarak kullanılması, onlardan somut biçimde yararlanılması gerektiğini öngördü.

Üç yıl süren hazırlık süreci sonrasında, soyut anayasal ilkenin somut bir haklar listesine dönüştürülmesi, 10 Aralık 1948'de Bildirge'yle gerçekleştirildi. Ve Genel Kurul, Bildirge'yi, "tüm halkların ve ulusların erişeceği ortak bir ülkü" olarak duyurdu.

Ama Bildirge, yalnızca "siyasal" yada "ahlâksal" nitelikli bir "haklar duyurusu" değildir! Uluslararası ve ulusal düzeylerde kazandığı yer ve önem, özellikle denetim organları ile yargı kararlarında çok sık biçimde dayanak olarak anılması nedeniyle, adının çok ötesindedir.

Bildirge, insan haklarını, ilk kez "evrensel" düzeyde, "***bölünmezlik, bütünsellik ve karşılıklı bağımlılık***" ilkelerine uygun bir yaklaşımla tanıyıp somutlaştırdı. Yalnızca "birinci kuşak" olarak nitelenen kişi hakları ile siyasal hakları güvenceye almakla yetinmedi. Aynı zamanda, sayıca çok yetersiz olsa da, "ikinci kuşak" olarak nitelenen sosyal haklara da yer verdi.

Bu nedenledir ki, Bildirge'nin Başlangıcının ilk cümlesinde söz ettiği "adalet" aynı zamanda, 1919'da Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasası'yla uluslararası hukuka ilk kez giren "*sosyal adalet*"tir.

İnsan haklarının bölünmezliği, bütünselliği ve karşılıklı bağımlılığı ilkeleri, izleyen yıllarda, başka belgelerde ve denetim organları kararlarında da yinelendi, anımsatıldı. Hiç değilse kuramsal olarak doğrulandı, benimsendi, savunuldu. Uluslararası İnsan Hakları Hukuku'nun "onsuz olmaz" bir ilkesi olarak yeniden ve yeniden vurgulandı.

Ne var ki, "ekonomik, sosyal ve kültürel" olarak tanımlanan ikinci kuşak haklar, egemen geleneksel yaklaşım nedeniyle, Bildirge'yi izleyen dönemde ayrı belgelerde düzenlendi. Bu yaklaşım, önce bölgesel ölçeklerde, sonra da evrensel ölçekte sürdürüldü. Böylece sıra, hak ve özgürlüklerin "hukuksal yükümlülük" doğurmaya yönelik belgelerle güvenceye alınmasına geldiğinde, insan haklarının belgeler düzeyinde bölünmezlik ve bütünselliği yaklaşımı terk edildi ne yazık ki! Bildirge, ilk örneği olduğu bu yaklaşımın tek belgesi olarak kaldı!

Devletin üstlendiği "*edim yükümlülüğü*"nün kişi hakları için "*olumsuz*", sosyal haklar içinse "*olumlu*" nitelik taşıdığı savına dayanan bu geleneksel "köhne" anlayış, bir türlü kırılamadı! Gecikerek ve ayak sürüyerek atılan kimi adımlar, simgesel ve etkisiz kaldı, sınırlı bir uygulama olmaktan öteye geçemedi. "Yargı-

sal" koruma ve denetim sistemleri, sosyal insan hakları için uygulamaya konulamadı, konulamıyor. Öğretide bile, bu anlayış sürdürülüyor!

VI.

Aslında bu yöndeki gelişmeler, genel kanının tersine, İnsan Hakları Uluslararası Hukuku alanında, Evrensel Bildirge'den 29 yıl önce başlamıştı.

Öteden beri yineleyip duruyorum:

İnsan haklarında "uluslararasılaşma" sosyal haklar alanında başladı.

Başlatan da, 1919'da Milletler Cemiyeti ile birlikte kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü idi. UÇÖ Anayasası'ndaki sözleşmelere hukuksal dayanak olan ilke ve düzenlemeler, süreci kural üretme ve denetim boyutlarıyla birlikte başlattı. BM'den ve İHEB'ten önce kabul edilen 1944 tarihli Filadelfiya Bildirgesi, insan haklarıyla ilgili *"özgürlük, onur, fırsat eşitliği"* ilkelerine yer verdi. Bununla kalmayıp, bir kuralıyla da insan haklarının bölünmezlik ve karşılıklı bağımlılığı ilkelerini somut bir örnek vererek açıkça vurguladı. Dedi ki: *"İfade ve örgütlenme özgürlükleri, sürekli bir ilerlemenin kaçınılmaz koşuludur."*

Bildirge'nin özgün yanı ise, belirttiğim gibi, her iki kuşak insan haklarını birlikte, "uluslararası" nitelik taşıyan aynı ve tek bir belgede ilk kez öngörmüş olmasıdır. 1919'dan beri UÇÖ sözleşmelerinde güvenceye alınmaya başlanan sosyal haklardan bir bölümü, büyük bir çoğunluğu kişi hakları olan evrensel insan hakları arasında yer aldı ve tanınd***ı.***

Bildirge'nin daha ilk maddesinde, özne olarak "tüm insanlar"a seslenmesinin anlamı ve nedenlerinden biri de budur.

VII.

Bildirge, tüm haklar için geçerli olan özgürlük, onur, eşitlik ve ayrımcılık yasağı ilkelerinden sonra, yaşam hakkı ile somutlaştırmaya başladığı haklar listesini, son iki maddesinde sınırlama koşulları ile hakları yok etme yasağı öngörerek noktaladı.

Sınırlama koşulları arasında "*demokratik toplum gerekleri*"ne yer verdi ki, bu koşul sınırlamanın sınırlanması işlevi görür. Hak ve özgürlüğün "kural", sınırlamanınsa "istisna" olduğu gerçeğini anımsatır. "Yasa" çıkarmanın, hele "torba" yasalarla düzenlemeler yaparak koşullardan birini yerine getirmenin ve buna bir de "neden" eklemenin, yasak yada kısıtlamalar için asla yeterli sayılamayacağı anlamına gelir.

Bildirge, ***hak ve özgürlüklerin yok edilmesini amaçlayan herhangi bir etkinlik yada eylemde bulunmayı da yasakladı.*** Devletlerin de, hükümetlerin de, bireylerin de, Bildirge'nin hiçbir kuralını bu amaçla yorumlayamayacağını belirtti. Bu, aslında, hak ve özgürlüklerin özüne dokunulmasının yasaklanmasıdır.

Yaşam hakkı da, hem özüne dokunmama güvencesinden, hem de yok edilmesini amaçlayan etkinlik yada eylemlerde bulunma hakkı içerdiği biçimde yorumlama yasağından yararlanır kuşkusuz.

VIII.

Evrensel Bildirge, insanlığın, Savaşların neden olduğu acıları yeniden yaşamaması için kabul edildi.

Ama ne yazık ki insanlığın bilincini isyan ettiren barbarlıkların ardı arkası kesilmiyor...

İnsan hakları, hukukun üstünlüğü, sosyal adalet, özgürlük, eşitlik, barış, kardeşlik vb. değerler için oluşturulan evrensel ve bölgesel ölçekli uluslararası örgütler, yaşam hakkını yok eden barbarlıklara karşı etkili çözümler bulamıyor. Hukuksal belgelere geçirilen bu değerler ve ilkeler, Dünya nüfusunun büyük, çok büyük bir bölümü için anlam taşımıyor. ***Belgelerdeki hak ve özgürlükler, küçük bir azınlığın ayrıcalığı olmayı sürdürüyor***. Gelir adaletsizliği ve eşitsizliği, haklardan yararlanmayı engelleyen en temel etken olarak büyüyor.

Bir yandan, insan hakları hukuku geliştiriliyor, zenginleştiriliyor, boşluklarının doldurulmasına, zaaflarının giderilmesine çaba harcanıyor. Öte yandansa, haklar değil "haksızlıklar" ve ihlâller yaygınlaşıyor, kitleselleşiyor... Eşitsizlik, yoksulluk, yoksunluk açığı, bunalımı ve uçurumu, büyüdükçe büyüyor, derinleştikçe derinleşiyor. Tanımlar, ölçütler değiştirilerek çözümler üretmeye çalışılıyor...

Bildirge, Abaza'dan Zulu'ya, 463 dile ve lehçeye çevrildi!

Ama 67 yıl sonra, içerdiği hakların tümünün ihlâl edildiği bir "***haksız ve eşitsiz uluslararası ve sosyal düzen***" sürüp gidiyor!

Dünya nüfusunun ezici bir çoğunluğu için "yazgı" olmaktan çıkamıyor, kurtulamıyor!

IX.

Kuşkusuz, bu olumsuzluklar ve insan hakları ihlâlleri, her şeye karşın bardağın dolu bölümünün görmezlikten gelinmesini gerektirmez.

İnsanlık tarihi anımsandığında, tarihsel evrimin kısa sayılabilecek son 70 yıllık kesitinde, çeşitli engel ve güçlüklere karşın atılan adımlar, elde edilen sonuçlar küçümsenemez.

Küçümsenemez ama, insan hakları "senede bir gün" kutlanırken, 10 Aralık dahil senenin her günü, Dünyanın her yerinde, her zaman ve herkes için yaşanan sıradan ve somut gerçeklik olmak yerine, "***insan hakları ihlâller günü***" oluyor. Yaşam hakkının yok edilmesinden başlıyor ihlâller, A'dan Z'ye sürüyor.

Hakların değil, haksızlıkların, hak ihlâllerinin sıradanlaştığı bir düzen kuruldu ve sürüyor, sürdürülüyor.

Bu, yineliyorum, Bildirge'nin açıkladığı tüm hak ve özgürlüklerin öznesi olan herkese "hak" olarak tanıdığı, "*hak ve özgürlüklerin tam olarak gerçekleştiği bir uluslararası ve sosyal düzen*" değildir.

Haksızlıklar ve özgürlüksüzlükler düzenidir!

X.

İnsan haklarının uluslararasılaşmasının tarihi, UÇÖ'den başlatıldığında, henüz 100. yılına bile gelebilmiş değildir. İlk ulusal belgeler olarak Amerikan ve Fransız Bildirgeleri temel alındığında da, ancak 200. yılını aşabilmiştir.

İnsanlık tarihinin çok kısa sayılabilecek bir kesitidir bu.

İnsan hakları, demokrasinin, ekonomik gelişmişliğin, laikliğin, hukuk devletinin, gelir adaletinin olmadığı topraklarda yeşerememiştir, yeşeremeyecektir. Bildirge de bunun bilincindedir.

İnsan Hakları Uluslararası Hukuku'nun tarihi yenidir, hem de çok yeni...

Bildirge ve içerdiği hak ve özgürlükler, bir gecede, 10 Aralık 1948 gecesi, gökyüzünden yeryüzüne inmedi, indirilmedi!

Pozitif hukuk tarihi yenidir ama, insan hakları için savaşımların tarihi çok gerilere gider.

Bedeli ödenmiş savaşımların ürünüdür insan hakları!

Hukuksal belgelere yazılması ve yazdırılması gibi korunması da, eylemli olarak barış içinde kullanılması da, kısacası yaşama geçirilmesi de, ancak ve yalnız akıl ve bilinç sahibi hak öznelerinin savaşımlarıyla gerçekleştirilecektir.

Gerçekleşmelidir!

Gerçekleşecektir!

RECENT DEVELOPMENTS ON THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER AND THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY

Karl-Friedrich Bopp
Council of Europe, Department of the European Social Charter

I. TWO COUNCIL OF EUROPE TREATIES

1. The European Social Charter and the European Code of Social Security: An Overview

a. The European Social Charter: An Overview

- Guarantees fundamental social and economic rights.
- Complementary to the civil and political rights enshrined in the European Convention on Human Rights.
- Adopted in 1961 and revised in 1996
- Ratified by 43 member States of the Council of Europe (33 of which ratified the Revised Charter)
- A living integrated system of guarantees - a broad range of social and economic rights in everyday life: Health, Social Protection, Education, Non-discrimination, Housing, Employment.
- Monitoring compliance with the Charter: European Committee of Social Rights (ECSR) (15 independent members).

b. The European Social Charter- Reporting Procedure

- Annual reports by Governments.
- Collective Complaints procedure: into force in 1998, currently accepted by 15 States.
  - Enables organisations to lodge collective complaints of violation of the Charter (European social partners, certain INGOs with participatory status with the Council of Europe, social partners at national level).
  - A simplified reporting procedure for States having accepted the Collective Complaints procedure.

II. THE TURIN PROCESS

1. Objective: To Improve the Implementation of Social and Economic Rights in Europe

a. The Turin Process

- Started with the High-Level Conference on the European Social Charter, Turin, 17-18 October 2014, organised in the framework of the Italian Presidency of the Council of the European Union.
- Rapporteur: M. Nicoletti, Vice-President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.
- Action Plan set out in the General Report.

General Report, Rapporteur: M. Nicoletti.

"Human rights have to do with human relationships, no one is an island and one cannot realise oneself without respect for and recognition of others. For this reason, we must fight to ensure respect for social rights, since without rights we are stripped of our own social dimension, our relationship with others, and in the end our capacity to be ourselves."

High-Level Conference – Themes:

- Protection of social rights in times of economic crisis – the role of the Charter.
- Contribution of the Collective Complaints procedure to respect for social rights.
- Synergies between EU law and the Charter.
- Conference on the Future of the Protection of Social Rights in Europe, Brussels, 12 and 13 February 2015 in the framework of the Turin Process, bringing together nearly 300 participants.
- Organised under the Belgian Chairmanship of the Council of Europe.
- Consensus on the need to better take into account social rights in policies in Europe in response to the economic crisis and to strengthen legal remedies. Main proposals in the *"Brussels document."*

b. The Turin Process: Objectives

- Ensure a better implementation of social and economic rights in Europe.
- Improved acceptance by States of the normative system of the Charter.
- Further ratifications of the Revised European Social Charter.
- Wider acceptance of the Collective Complaints procedure.
- Maximising synergies between the Charter and EU law in the area of social rights.

2. European Code of Social Security: An Overview

- Promoting a social security model based on social justice.

- Under Article 12§2 of the European Social Charter, Parties undertake to maintain the social security system at a satisfactory level at least equal to that necessary for ratification of the European Code of Social Security.
- The European Code of Social Security: signed in 1964.
- Drawn up on the model of ILO Convention 102.
- Ratified by 21 member States of the Council of Europe.
- Sets out the minimum level of protection required in traditional social security branches.
- Supervision on the basis of annual national reports.
- Reports assessed by the ILO Committee of Experts, which adopts Conclusions.
- Resolutions on application of the Code are drawn up on the basis of the ILO Conclusions.

3. Governmental Committee of the European Social Charter and the European Code of Social Security: An Overview

- Composed of representatives of States having ratified the Charter and the Code.
- Representatives of the European social partners participate as observers.
- Meets in Strasbourg each year (May and October).
- Met in Turin, 13-17 October 2014 on the occasion of the High-Level Conference on the Charter.

a. Governmental Committee of the European Social Charter and the European Code of Social Security: Current Activities

Current activities include:

- Follow-up to Conclusions 2014 of the ECSR.
- Thematic group on Labour Rights.
- Discussion of situations of non-conformity selected by the ECSR.
- Representatives provide information on action taken or planned by their Government to bring the situation into conformity.

Debate on the Turin Process as:

- A way of strengthening the guarantee of social rights in Europe.
- A priority of the Secretary General, Council of Europe.
- A means of putting social rights and the Charter high on the political agenda in Europe.
- An agreement between the CoE and EU in view of increasing synergies between the Charter and EU law.
- Examination of the ILO Conclusions on the application of the European Code of Social Security.
- Particular attention given to problems of compliance by some States in the context of austerity measures.

- Adopted draft Resolutions, drawn up on the basis of the ILO Conclusions.
- Resolutions adopted 10 September 2015 by the Committee of Ministers.
- Debate on ILO studies:
- Determination of the reference wage under the Code
- Income and poverty indicators
- The ILO drew attention to the worsening poverty situation in Europe.
- Financial constraints faced by many countries have led to cuts in benefits and reduced overall social expenditure.

CONCLUSION

- Many challenges facing Europe giving rise to serious economic and social consequences.
- The need to respect social and economic rights is even more essential today.
- Important to strengthen social solidarity through implementation of the European Social Charter and the European Code of Social Security.
- Renewed political commitment to the European Social Charter through the Turin Process.
- States show commitment by ratifying the Revised Charter and the Collective Complaints procedure.

RECENT TRENDS IN SOCIAL PROTECTION AT THE EU LEVEL

Maciej Żukowski
Poznan University of Economics and Business

AGENDA

- Social protection: Term at the EU level
- Mainly national competence in social protection
- Social protection in the Strategy *Europe 2020*
- Social open method of coordination
- EU and social protection during the economic and financial crisis
- Problems and perspectives

1. Social Protection: Term at the EU Level

***a. Social Protection* (Rather than *Social Security*)**
Social protection - Regulation (EC) No 458/2007: All interventions from public or private bodies intended to relieve households and individuals of the burden of a defined set of risks or needs, provided that neither a simultaneous reciprocal arrangement nor an individual arrangement is involved.

b. The List of Risks or Needs
That may give rise to social protection is, by convention, as follows:
- sickness and/or health care;
- disability;
- old age;
- survivorship;
- family/children;
- unemployment;
- housing;
- social exclusion not elsewhere classified.

2. Mainly National Competence in Social Protection
- Social policy (protection) remains in the competencies of the member states;
- No general EU competencies in social policy (protection), but: constant improvement of living and working conditions – basic goal of the EU;

- EU primary law does include some individual social policy competencies, including:

EU social security coordination: Common rules to protect social security rights when moving within EU.

3. Social Protection in the Strategy *Europe 2020*

5 targets for the EU in 2020:

a. Employment

75% of the 20-64 year-olds to be employed.

b. R&D / innovation

3% of the EU's GDP (public and private combined) to be invested in R&D.

c. Climate change and energy sustainability

Greenhouse gas emissions 20% (or even 30%, if the conditions are right) lower than 1990, 20% of energy from renewables, 20% increase in energy efficiency.

d. Education

Reducing school drop-out rates below 10% at least 40% of 30-34–year-olds completing third level education (or equivalent).

e. Poverty/ social exclusion

At least 20 million fewer people in or at risk of poverty and social exclusion.

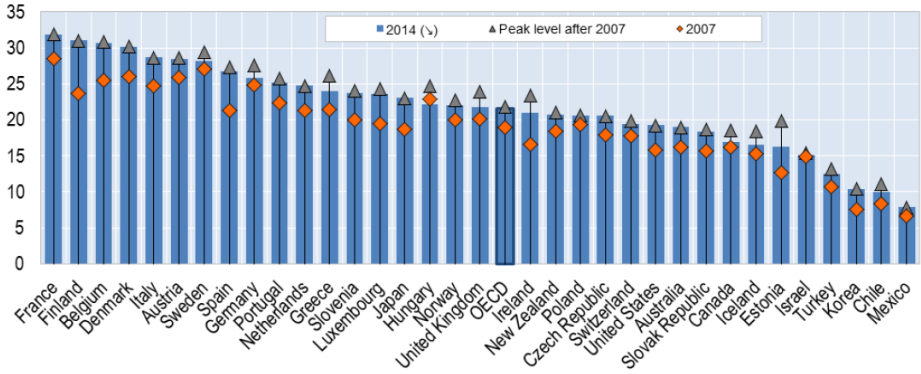
4. Social Open Method of Coordination

- Social protection remains in the competencies of the member states;
- Common challenges in the member states;
- Open method of coordination for social protection and social inclusion (social OMC);
- OMC – a 'soft' method of 'political benchmarking'.

5. EU and Social Protection During the Economic and Financial Crisis

- Social protection expenditure as automatic stabilizers in the early period of the crisis;
- Following fiscal consolidation policies included cuts to social expenditure;
- Thus, EU fiscal criteria (debt and deficit) have strongly impacted national social protection systems.

Public social expenditure as a percent of GDP, 2007, peak level after 2007, and 2014



Note: Throughout this document, (↗) (or ↘) in the legend relates to the variable for which countries are ranked from left to right in increasing (or decreasing) order.

"Peak level after 2007" refers to the highest level social spending-to-GDP-ratio over the period 2007-2014, i.e. to 2009 except for the United States (2010), Japan and Slovenia (2011), Greece and Mexico (2012), Belgium, Denmark, France, Italy, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Spain, Switzerland(2013), Australia, the Czech Republic, Finland, Korea and the Netherlands (2014).

Source: OECD, 2014, Social Expenditure Update, p.1.

a. Increasing EU Indirect Influence on National Social Protection Systems: Example of Pensions

"A significant legacy of recent pension reforms concerns the enlarged role of the EU in national pension policy, which developed in response to the financial, economic and sovereign debt crisis. This new part evolved as the European Commission's White Paper on Pension aligned with its 2011 Annual Growth Survey and became part of the macroeconomic, fiscal and structural reform monitoring process of the European Semester as backed by the crucial new legislation on economic policy coordination in the so-called six-and-two packs." (EU, 2015, The 2015 Pension Adequacy Report, vol. I, p. 192).

6. Problems and perspectives

- Common challenges: globalization, ageing, migration…;
- Efficiency of social protection systems should be examined in many member states;
- Social protection can suport competitive economy;
- Even though social protection is primarily the responsibility of member states, EU has an important role in supporting cohesion and fairness.

SOCIAL PROTECTION FOR ATYPICAL WORKERS: THE CANADIAN EXPERIENCE TO DATE

Paul Leonard Gallina
Bishop's University, Canada

Abstract: This paper is an attempt to highlight the Canadian experience to date with regard to atypical work and social protection. More specifically, part-time work, agency work, and limited term contracts are discussed. First the content and recommendations of the major public studies on atypical work in Canada are presented. Given that social protection is dependent on employee status, such status is presented in common law and statute. With employee status the minimum employment protection for these workers is then discussed. The paper concludes that this social protection remains limited, and Canada needs to go further in the social protection of such atypical workers.

Özet: Bu makale atipik çalışma ve sosyal korumaya ilişkin Kanada'nın bugüne kadar yaşadığı deneyimlere dikkat çekmeyi amaçlamaktadır. Özellikle, yarı zamanlı çalışma, geçici istihdam ve sınırlı süreli iş sözleşmeleri ele alınmıştır. İlk olarak, Kanada'da atipik çalışma üzerine olan önemli kamu çalışmalarının içerikleri ve önerileri sunulmuştur. Sosyal koruma, çalışanların kanun ve tüzüklerde düzenlenen statülerine bağlı olarak ele alınmıştır. Bu sebeple çalışmada, çalışanların statüleri ile asgari istihdam korumaları tartışılmıştır. Çalışmanın sonucunda Kanada'da sosyal korumanın sınırlı düzeyde kaldığı ve atipik çalışan işçilerin sosyal korumalarına yönelik daha ileri adımlar atılması gerektiği ortaya çıkmıştır.

INTRODUCTION

Although Canada has tended to be a free-trading nation, the increasing globalization of the last forty years, or so, has tended to erode the traditional employment relationship that has characterized the post-war experience.

Just-in-time logistics that ensure efficient use of materials in production is often now coupled with the employer's need to effectively manage and to readily adjust the supply of labour. One could argue that this need for numerical flexibility has increasingly so created a just-in-time market for, and use of, labour. In an attempt to manage numerical flexibility, part-time, fixed-term contracts, and agency work have become more common.

In an early Canadian study England (1985) characterizes these workers as atypical. As such they are likely to enjoy significantly less benefits and con-

ditions of work than 'traditional' employees. Furthermore such work is often not permanent. Given inferior conditions of work and lack of permanency such work has also been referred to as precarious (Vosko 1983).

In a similar fashion, the European Union has identified atypical workers as needing increasing social protection (Peers 2013) and issued three Directives as follows: Part-time Work Directive 97/81/EC; Temporary Agency Directive 2008/104/EC; and, Fixed-term Work Directive 99/70/EC.

Although not meant as an exhaustive account of atypical or precarious employment, the intent of this paper is to attempt to highlight the Canadian experience with regard to these three modes of employment relations.

I. MAJOR CANADIAN PUBLIC STUDIES ON ATYPICAL WORK

1. Commission of Inquiry into Part-Time Work (1983)

Funded by Canada's Department of Labour, and lead by a business woman Joan Wallace, this study is among the earliest comprehensive studies to address the topic of atypical work in Canada.

This study was driven in part by feminists who were not only aware of the rapid rise in part-time work, but also that the majority of such workers were women at 72 per cent. A much more limited study had been conducted earlier by the Advisory Council on the Status of Women. Regarding the rise in part-time employment, in 1953 only 3.8 per cent of those employed were doing so on a part-time basis. This had risen to 13.5 per cent of all Canadians employed in 1983.

The terms of reference for the Commission were as follows:

- to define part-time work under existing employment laws
- to determine factors contributing to the expansion of part-time work
- collective bargaining rights for part-time workers
- personal and demographic characteristics of part-time workers
- remuneration for part-time workers
- the possibility to prorate wages and benefits for part-time workers
- to make recommendations to improve the overall quality of part-time work in Canada.

Among the discussions worth noting some 30 years later are those regarding labour relations and benefits and pensions for part-time workers.

Whereas in 1983 union density in Canada was at some 35.2 per cent, only 15 per cent of part-time workers were unionized. The ambiguous role of unions and part-time work is well documented as follows: some unions were promoting the interests of part-time workers; others are making some efforts to help part-timers; and, a third of unions are totally opposed to allowing part-time workers in the workplace.

Part of the solution for better protection for part-time workers was an increased level of unionization for part-time workers. Wallace recommended that all full-time and part-time workers. Also the Commission recommended that labour relations legislation be changed in order to facilitate the unionization of part-time workers. Given the subsequent decline in the trade union movement, there has been little further impetus to pursue this path by policy makers.

With regard to wages and benefits, the approach of the Commission is similar to the substantive content of EU Directives with two recommendations as follows:

- it should be ensured that part-time workers receive the same protection, rights and benefits (on a prorated basis) as those now guaranteed to full-time workers; and,
- part-time workers should receive equal pay for equal work of equal value regardless of the number of hours worked.

These two recommendations that are at the crux of eliminating unequal treatment and discrimination against part-time workers. Unfortunately in the thirty two years or so since the Wallace Commission these recommendations have not been implemented.

2. Federal Labour Standards Review (2006)

Lead by the highly regarded and leading labour academic Harry Arthurs, this review was intended to examine the current changing workplace and to update Part III of the *Canada Labour Code*—employment standards covering about 10 per cent of the Canadian workforce under federal jurisdiction. Given this scope, it does specifically address some key issues specific to the atypical workers being discussed here.

Arthur's findings found in *Fairness at Work: Federal Labour Standards for the 21st Century* are far-reaching and are the results of broad consultations with academics, workers, unions and employers. Underlying this study is a fundamental principle of decency at work that is the benchmark for the proposals:

> Labour standards should ensure that no matter how limited his or her bargaining power, no worker in the federal jurisdiction is offered, accepts or works under conditions that Canadians would not regard as "decent." No worker should therefore receive a wage that is insufficient to live on; be deprived of the payment of wages or benefits to which they are entitled; be subject to coercion, discrimination, indignity or unwarranted danger in the workplace; or be required to work so many hours that he or she is effectively denied a personal or civic life (Arthurs 2006, p.x).

Fairness at work begins with a broad socio-economic contextual analysis dealing with the new Canadian economy, a changing society and a renewed agenda for labour standards. At the risk of oversimplification such changes can be broadly characterized in a two-fold fashion as follows:

First, who is doing the work has changed over the last forty years or so. More females have entered the workface, the working population is aging, and Canada has a more diverse workforce.

Second, the type of work being done has changed with a rise in precarious work. Precarious work combines relatively low pay with one or more of the following: unstable or at risk source income, few or no benefits, limited legal protection, or little prospects for other compensatory privileges or advantages.

Arthurs notes that today only 60 per cent of Canadian workers might be deemed as permanent full time, and the rest being temporary and/or part-time. According to his data, 75 per cent of temporary employees would prefer permanent employment, and about 25 per cent of part-time workers would prefer full-time work.

Among the recommendations made specific to atypical workers are as follows:

- part-time workers should receive equal pay if they perform the same work as full-time permanent workers.
- temporary workers should be entitled to accumulate periods of service that would make them eligible for such statutory benefits as vacation leave or access to unjust dismissal adjudication. They should also be eligible for permanent work after one year, or a similar probationary period established by the employer.
- if employment agencies fail to pay workers wages or benefits while working on assignment for client firms, those firms should be liable for any sums owing.
- vulnerable workers are often ineligible for other employment benefits such as drug insurance, disability insurance, and pensions. Given this, the federal government should establish a benefits bank that would assist workers in small firms and businesspersons coverage.

In short Arthurs wants to modernize existing employment standards for the new economy of the 21st century and argues for reregulation, not deregulation. In fact a high level of employment standards are needed to achieve high levels of productivity.

3. Vulnerable Workers and Precarious Work (2012)

This study was carried out for the Law Commission of Ontario by Leah Vosko, a leading Canadian academic on atypical work.

For Vosko precarious work is characterized by job instability, lack of benefits, low wages and degree of control of the process. Furthermore, the forms of work and types of work can often be described as precarious as follows: temporary work agency; self-employment; part time; casual; or, temporary migrant work.

The focus for this Law Commission Study is on reform, and to alleviate the often devastating effects such as intergenerational poverty and illness that precar-

ious work can engender. Forty-seven recommendations are made in improving employment standards, health and safety, and training. Nonetheless, our concerns here are the recommendations dealing with basic employment standards and the three forms of work earlier described as atypical. They are as follows:

- Recommendation 4. The Ontario Government, taking into account the complexities of the issue, consider what amendments could be made to the ESA to ensure part-time workers are paid proportionately the same rate as full-time workers in equivalent positions where there is no justification for the difference based on skill, experience or job description.
- Recommendation 5 With regard to temporary work, this recommendation argues for something similar to the French experience; that is, that a benefits bank and short-term contract premium for those on fixed term contracts and temporary agency workers.
- Recommendation 6 argues for emergency leave provisions be provided in workplaces with under 50 employees, and include part-time, casual and temporary employees.

Many of the remaining recommendations deal with improved public awareness programs and pro-active inspections for better compliance with existing legislation in employment standards and occupational health and safety.

II. EMPLOYEE STATUS IN COMMON LAW AND STATUTES

1. Common Law

One could argue that the minimum social protection of employment standards is determined by employee status, and not primarily by the nature of the work. Employee status is in turn determined by common law and by statute.

At stake in common law is whether the relationship is a contract of service or a contract of services. In order to make the distinction, it is worth noting Lord Denning's famous account of the integration test:

> *... under a contract of service, a man is employed as part of the business, and his work is done as integral part of the business; whereas under a contract for services, his work, although done for the business is not integrated into it, but is only accessory to it. (Stevenson Jordon & Harrison Ltd. V MacDonald and Evans, [1952] 1 T.L.R. 101 at 111 (C.A.)*

In addition to the integration test, Canadian courts have also looked at a complex test of who is a master and who is a servant that involves the following: control; ownership; chance of profit, and risk of loss (England 2000).

Given that an employer-employee relationship exists, determining who is the actual employer relies on the subordination test: who decides what work is to be done; who supervises it; and, who controls it.

This was test applied in the Supreme Court of Canada case *Pointe-Claire (City of) v Qubec Labour Court.* Interestingly enough, in this case the temporary

agency worker was deemed to be an employee of the city, and not the agency. In this case the Court wanted to ensure that the employee enjoyed the better benefits of the collective agreement.

In order to make a final determination on an employee status, courts rarely rely on one test, nor are all the features of a particular test needed for it to be considered in the decision.

2. Defining Employee Status by Employment Standards Legislation

With regard to labour and employment law, Canada is divided by jurisdiction with ten provinces and three territories as well as the federal jurisdiction. Not surprising, then, a defining feature of this legal experience has been jurisdictional fragmentation. Although substantively the law tends to be the same across the country, there are differences that reflect regional socio-economic differences, and differing governmental efforts for compliance.

Representative of Canadian legislation defining who is an employee is presented from Quebec's *An Act Respecting Labour Standards (CQLR cN-1.1)* as follows:

> (10) "employee" means a person who works for an employer and who is entitled to a wage; this word also includes a worker who is a party to a contract, under which he or she
>
> (i) undertakes to perform specified work for a person within the scope and in accordance with the methods and means determined by that person;
>
> (ii) undertakes to furnish, for the carrying out of the contract, the material, equipment, raw materials or merchandise chosen by that person and to use them in the manner indicated by him or her; and
>
> (iii) keeps, as remuneration, the amount remaining to him or her from the sum he has received in conformity with the contract, after deducting the expenses entailed in the performance of that contract.

Differing from other Canadian jurisdictions, and differing from the mainstream position made earlier, the Quebec legislation is particularly unique here in that it provides coverage for independent contracts for services as well.

Although there is no specific mention here, part-time, agency, and limited term employees are guaranteed at least minimum standards of social protection. Our discussion will now turn to the content of these standards.

III. THE SOCIAL PROTECTION OF CANADIAN EMPLOYMENT STANDARDS

The following is an attempt to highlight the content of employment standards common to all Canadian jurisdictions:

- minimum hourly wage
- hours of work and provisions for breaks and overtime pay

- paid vacation leave
- paid national holidays
- unpaid leave—maternity, paternity, sickness, family matters
- notice or pay in lieu of notice regarding termination of employment—dismissal or layoff
- complaint/dispute resolution procedures

The above are meant to at least provide a floor of social protection for the individual worker. This is not to say that the benefit level, or scope in coverage, or enforcement is satisfactory to all (Gallina 2005).

However, in particular for the non-unionized sector, there is an attempt to balance in part the unequal power relationship between the employer and worker. These minimum employment standards provide better working conditions than he or she might be able to individually bargain for.

Although beyond our discussion here, the contract of employment also tends to guarantee the following: health and safety protection and the provision for workers' compensation for workplace injuries; human rights and the protection against discrimination and harassment; employer and employee contributions to an earnings based national pension scheme; and a joint employer-employee insurance scheme in the case of unemployment; and pay equity provisions for women guaranteeing equal pay for equal work of equal value. Finally it may be worth noting that Canada has a free national health care system—this is dependent upon residency status, and not a contract of employment.

The above statutory protections are identical for all workers, atypical or not.

IV. SPECIAL EMPLOYMENT STANDARDS FOR ATYPICAL WORKERS

Whereas the above employment standards apply to the atypical workers under examination, this does not mean that their conditions of employment are the same as the permanent worker. There remain few provisions for the part-time, agency, or limited contract worker in Canada to be paid at same rate of pay as a full-time worker doing the same work.

There is even less probability of such an individual having access to a broader private benefit package common to unionized workplaces that includes most of the public sector, and to a lesser extent in the non-unionized context. Such benefits could include: dental and drug insurance; payment for eye examination and corrective measures; orthopaedic shoes; and, provisions for health insurance when travelling outside the country.

Finally there are no statutory provisions that limit the use of atypical workers by employers, and provide for and provide for a transition to permanent status.

Despite the above limitations, there are some provisions in some jurisdictions for further protecting atypical workers.

With regard to agency workers many Canadian provinces provide extra provisions in the policy statements specifically related to temporary agency workers (England 2005). The provisions relate to charging a worker for the services of an agency, and also prevent a worker from taking permanent employment from an agency client. An example from the Government of Ontario (2015) is as follows:

1. A temporary help agency is not allowed to charge a fee to an assignment employee, or prospective assignment employee, for:
   - becoming an employee of the agency;
   - the agency assigning or trying to assign the employee to perform temporary work for a client; or,
   - the agency providing the employee with help in preparing résumés or in preparing for job interviews, even if the employee is told he or she can choose whether to take that assistance or not.
2. An agency is prohibited from attempting to restrict an assignment employee from accepting direct employment with an agency client. It also cannot charge the employee a fee for accepting direct employment with a client of the agency.

With regard to part-time work there is little additional provisions in the statutes for protection. Only the province of Quebec has provided further coverage for part-time workers although these provisions are available only to workers that are making less than double the minimum wage. However, Bernstein (2006) makes the case that these provisions have been rarely been tested in the courts.

With regard to workers who are on limited term contracts, there would not appear to be any special provisions in Canadian statutes. However, such workers are at an additional disadvantage when it comes to notice, or pay in lieu of notice. In most instances the employment contract would provide notice in advance regarding the end of a particular contract that would preclude a worker from any additional entitlements.

CONCLUDING COMMENTS

One could argue that the degree of regulation in employment relations in Canada can be characterized as moderate—somewhere between the deregulated US experience, and the more extensive social democratic models of the EU.

Whereas across jurisdictions in Canada there is some social protection for atypical workers given their legal status as employees, for the most part the work experience of such employees could still be characterized as precarious. The work is not permanent. Furthermore there are no guarantees equal pay and benefits for prorated equal work vis a vis full-time workers

For over thirty years Canadian policy studies have recommended better protection for such workers. It is time that a fairer workplace for atypical workers be created in fact, and not just written about.

BIBLIOGRAPY

Arthurs, H. (2006) *Fairness At Work: Federal Labour Standards For The 21st Century,* Ottawa: Human Resources and Skills Development Canada.

Bernstein, S. (2012) "Mitigating Employment Standards in Quebec", *Cited in Vosko* (2006).

England, G. (2000) *Individual Employment Law,* Toronto: Irwin Law.

England, G.(1987) *Part-Time, Casual And Other Atypical Workers*, Kingston: Industrial Relations Centre, Queen's University.

Gallina, P.L. (2005) "New Compliance Strategies: 'Hard' Law Approach", Report Prepared for the Federal Labour Standards Review, Ottawa: Human Resources and Skills Development Canada.

Government of Ontario (2015) "Temporary Help Agencies", Ontario Ministry of Labour, (http://www.labour.gov.on.ca/english/es/pubs/guide/tempagencies.php).

Peers, S. (2013) "Equal Treatment Of Atypical Workers: A New Frontier For EU Law", *Yearbook of European Law,* 32(1).

Vosko, L. (ed.) (2006) *Precarious Employment,* Montreal: McGill-Queen's University Press.

Vosko, L. (2012) *Vulnerable Workers And Precarious Work,* Toronto: Law Reform Commission of Ontario.

Wallace, J. (1983) *Report of the Commission of Inquiry into Part-time Work*, Ottawa: Labour Canada.

SOSYAL GÜVENLİK Mİ, SOSYAL KORUMA MI ? ULUSLARARASI BOYUT VE EVRİMİ ÜZERİNE AYKIRI 'İLK' DÜŞÜNCELER

Mesut Gülmez

Sigorta, güvenlik, yardım, koruma, hizmet vb. kavramların [1] önüne eklenen ve sosyal hakların büyük bir çoğunluğunda rastlanmayan "sosyal" sıfatıyla ulusal

1 Bildiride, "sosyal" sıfatlı hakların Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Hukuku (SİHUH) alanında gösterdiği tarihsel evrim ve temel özellikleri üzerine odaklandığım için, sosyal sigorta, sosyal güvenlik, sosyal koruma vb. kavramlar üzerinde durmadığım gibi, aynı nedenle yerli ve yabancı öğretilere de değinmedim; özellikle sunduğum üç dönemli evrim modeline benzer yaklaşımlar olup olmadığı sorununu kapsam dışında bıraktım.

Bununla birlikte, raporlarından içinde bu kavramların geçtiği alıntılar yaptığım için, *Uzmanlar Komisyonu*'nun, bir yandan eksiksiz ve açık bir tanım yapmanın zorluğunu vurgulayarak, öte yandan kavramların ülkelere ve uluslararası kuruluşlara –ayrıca zamana / dönemlere– göre değişkenlik gösterdiğini, üstelik geleneksel kavramlara kimi yenilerinin de eklendiğini anımsatarak verdiği tanımları (BIT, 2011b: § 22, Encadré 1.1, s. 9-10), sırasını değiştirerek kısaca aktarmakta yarar gördüm ve bu kadarla yetindim:

Sosyal Koruma: Bu kavram, çoğu kez "sosyal güvenlik"ten daha geniş bir anlam içerir (ve özellikle bir aile yada topluluk üyelerinin karşılıklı koru(n)masını kapsar. Kimi bağlamlarda daha dar bir anlamda da kullanılır (bu durumda, toplumun en yoksul yada en elverişsiz üyelerini yada toplumdan dışlananları anlatır).

"Sosyal koruma" ve "sosyal güvenlik", çoğu zaman birbirinin yerine geçmek üzere kullanılır ki bu üzücüdür. (UK, pragmatik bir kaygıyla, raporunda "sosyal koruma" kavramını, sosyal güvenlik sistemlerinin bazı risklere ve sosyal gereksinmelere karşı sunduğu (sağladığı) koruma anlamında kullandığını belirtmiştir).

Sosyal Güvenlik: Bu raporda sosyal güvenlik, özellikle bazı konularda bir koruma sağlamayı amaçlayan, parasal olan yada olmayan ödemeler (yardımlar) bütününü kapsadığı anlamında kullanılmıştır. Bunlar, kısaca şöyle sıralanmıştır:

1) gelir yokluğu; 2) aile desteğinin yetersizliği (özellikle çocuklar ve bakmakla yükümlü olunan yetişkinler için); 3) sağlık yardımlarında erişim yokluğu yada erişimin yanına varılmazlığı (güç olması); 4) genel olarak yoksulluk ve sosyal dışlanmışlık.

Sosyal Yardım: Genel olarak sosyal yardım, verilmesi yararlanıcının gelir düzeyine bağlı olan, dolayısıyla kaynak yada başka koşullara bağlı tutulan sosyal ödemelerdir. Genellikle yoksulluğu hafifleştirme yada azaltmayı amaçlar.

ve uluslararası pozitif hukuk belgelerine giren, kısaca "***sosyal sıfatlı haklar***" olarak tanımlanabileceğini düşündüğüm haklar; uluslararası düzeyde hukuksal güvenceye alınmasından başlayarak, yapılan düzenlemelerin özneleri ve maddi içeriği ile kullanılan kavram ve benimsenen yaklaşımlar yönünden geçirdiği tarihsel evrimin başat özelliklerini saptayabilmek ve aynı zamanda evrensel ve bölgesel ölçekli belgeler arasındaki etkileşimi görebilmek için, kanımca "*kuruluşlar*" temelinde değil, hazırlık süreçlerini de unutmaksızın kabul edildiği tarihler göz önüne alınarak "*belgeler*" temelinde, kısacası kronolojik yöntemle incelenmelidir. [2]

Hiç kuşku yok ki, yalnızca sosyal hakların değil genel olarak insan haklarının "uluslararası boyutu" [3] aynı zamanda kurallar *ve* denetim sistemleri bütünü

Sosyal Transfer: Gelirin, bir sosyal kesimden başka bir sosyal kesime (örneğin aktiflerden / çalışanlardan yaşlı nüfusa) yeniden dağıtımıdır; ya sosyal mal ve hizmetlere erişim yada para yoluyla yapılır. Yararlanacak kişilerin bazı yükümlülükleri yada sosyal koşulları yerine getirmesi gerekir. Bu kavram, birkaç yıldır, ödemelerin (yardımların) nüfusun tümüne verildiği (yapıldığı) evrensel rejimler için kullanılıyor.

Sosyal Koruma Temel Çerçevesi yada Sosyal Temel Çerçeve: Bu terimler, herkesin yararlanabilmesi gereken haklar, hizmetler ve temel altyapılar bütününü anlatır. Birçok yönden, insan hakları antlaşmalarının tanıdığı hakların hiç değilse asgari temel düzeylerde gerçekleştirilmesini güvence altına almaya yönelik "temel yükümlülükler"e karşılık oluşturur. BM'ye göre, bazı insan haklarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunan "hizmetler" ve "transferler" olmak üzere iki temel bileşeni vardır.

UÇB'nin resmî başlık olarak kullandığı "sosyal koruma sektörü", örneğin iş güvencesi, işgücü göçü, iş süresi, ücretler gibi sorunları ele aldığı ölçüde, salt sosyal güvenlik alanını aşan bir programlar yelpazesini anlatıyor.

Aşağıda, "Sosyal Korumalı Sosyal Güvenlik Hakkı Dönemi"ne değinirken belirteceğim gibi, 2008 Bildirgesi (BIT, 2008) "sosyal koruma" kavramına "sosyal güvenlik" ile sıralanan bu sorunları kapsadığı ileri sürülen "çalışanların korunması" olmak üzere iki başlıktan oluşan –eleştiriye açık– bir anlam yüklemiştir.

2 Bildirinin sonuna eklediğim "Sosyal" Sıfatlı Haklara İlişkin Yanıtsız Aykırı Sorular: Sürç-ü Lisan Ettimse Affolunmasın!" başlıklı EK'te yer alan soruları sıraladıktan sonra, bir bölümü konusundaki düşüncelerimi yazmadan edemedim! Çünkü okuyarak, okumakla yetinerek değil yazarak, yazdığını yeniden ve yeniden okuyarak düşünmek ve yeniden düşünmek, öğrenmek için öteden beri izlediğim temel bir yöntemdir.

Burada, 2010'da Pamukkale Üniversitesi'nde gerçekleştirilen 2. Sempozyumdan beri olduğu gibi, ne önceden –Sempozyum Kitabında baskıya girmeden, yayına hazırlama aşamasında– okuduğum tüm bildiri tam metinlerinde ve ne de genel olarak sosyal güvenlik hukuku ve sosyal politika öğretilerinde dile getirilen görüşlerle ilgili herhangi bir değerlendirme yapma amacı taşımadığımı da özellikle açıklamakta yarar görüyorum.

3 Bildiride; konuyu Türkiye'nin usulüne göre yürürlüğe koyarak "ulusalüstü" yükümlülük üstlendiği sözleşmelerle sınırlı tutmayarak incelediğim ve Türkiye'ye ilişkin

olarak incelendiğinde, insan haklarını sosyal haklardan başlayarak *uluslararasılaştıran* ve bir başka benzeri bulunmayan üçlü yapısıyla yerkürenin 1. Dünya Savaşı'ndan kalan –ve 2019'da kuruluşunun 100. yılını kutlamaya hazırlanan– tek uluslararası kuruluşu olan Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) ve belgeleri, ister "kuruluşlar" isterse "tarihler" temel alınsın, her koşulda ilk sırada gelir, gelmelidir.

I. UÇÖ BELGELERİ: 1919 VE 1944 SONRASI DÖNEMLER

"Sosyal" sıfatlı haklara ilişkin ilk ilkeler, Örgüt'ün kurucu / anayasal belgelerinde yer aldı. UÇÖ'nün, 1919'da Anayasa'nın Başlangıç bölümünde ve 1944'te de Anayasa'nın eki olan Filadelfiya Bildirgesi'nde öngörülen bu ilkeler (Gülmez, 2011: 65-69, 138-148; 2013a: 61-64), Örgüt'ün kuruluşundan beri yetkilendirildiği her alanda yaptığı tüm düzenlemelerin, sözleşme, tavsiye, bildirge ve karar olarak ürettiği tüm kurallar sisteminin hukuksal dayanağını oluşturdu.

Baştan belirteyim ki "anayasal" nitelik taşıdığı ve "UÇÖ üyesi" tüm devletleri bağladığı asla unutulmaması gereken bu ilkeler; genel olarak tüm sosyal haklar ve özel olarak da evrilerek kazandığı en geniş anlamıyla sosyal güvenlik hakkı ve son çeyrek yüzyılda yerine kullanılmaya, sosyal güvenliğin önüne geçirilmeye ve hatta –ileride değineceğim, eleştiriye açık kimi UÇÖ belgelerinde olduğu gibi– daha kapsamlı bir kavram ve / yada hak (?) olarak sunulan "sosyal koruma" alanında yapılacak ve yapılması gereken düzenlemelerin dayanağı olmayı sürdürmektedir ve sürdürmelidir.

Kanımca "sosyal" sıfatlı hakların 1919'dan başlayarak Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Hukuku (SİHUH) alanında özneler, maddi içerik ve düzenlemelere egemen olan yaklaşım yönlerinden geçirdiği dönüşümleri; ***"hak" temelli bir yaklaşımla***, UÇÖ'nün birincil anayasal işlevi olan kural üretme etkinliği ko-

karşılaştırmalı bir uyum ve uyumsuzluk değerlendirme ve eleştirisi yapmayı amaçlamadığım için "uluslararası" boyut üzerinde durdum, "sosyal" sıfatlı hakların, SİHUH alanında 1919'da başlayan haklaşma serüveninin gelişimi üstünde odaklandım.

Bununla birlikte, değindiğim sözleşmelerden, örneğin Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ) ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın (GGASŞ), 102 sayılı Asgari Norm Sözleşmesi'nin ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin (ESKHUS) (ve ayrıca kısaca değineceğim BM'nin öteki insan hakları sözleşmelerinin) onaylandığı için "ulusalüstü" nitelik taşıdığını, bu sözleşmelerin denetim organlarının kararlarını da göz önüne alıp iç hukuka üstün tutarak doğrudan uygulanması gerektiği konusundaki görüşümü anımsatmak isterim (Bu konuda, örneğin bkz.: Gülmez, 2004b: 147-161; 2012: 117-156; ayrıca, Anayasa Mahkemesi'nin çok sayıda bireysel başvuru kararında benimsediği olumlu yaklaşım için bkz.: 2015a: 165-217, özellikle 210-217; 2015b, baskıda).

Kuşkusuz, sosyal güvenlik alanında ulusalüstü hukuka uyum ve uyumsuzluk, sözleşme maddelerinin aktarılmasıyla sınırlı kalmayan araştırmalarla ciddi ve kapsamlı biçimde ele alınıp incelenmesi gereken bir sorundur.

nusunda yaptığım üç dönemli tarihsel evrim modelinden (Gülmez, 2011: 173 vd.; 2013c: 104 vd.) esinlenerek, ama ikinci dönemin sonu ve üçüncü dönemin başlangıcı olarak temel aldığım tarihin doğallıkla tam olarak örtüşmediğini de ekleyerek, yine üç dönem [4] çerçevesinde ele almak olanaklıdır:

1. Sosyal Sigorta Hakları Dönemi (1919-1939),
2. Sosyal Güvenlik Hakkı Dönemi (1944-1999),
3. Sosyal Korumalı Sosyal Güvenlik Hakkı Dönemi (1999-2015).

Uzmanlar Komisyonu (UK) ise, Örgüt'ün 1919-2010 tarihleri arasında kabul ettiği tüm sözleşme ve tavsiyelerinin "altıda biri" gibi önemli bir bölümünü oluşturan sosyal güvenlikle ilgili olanların tarihsel ve kavramsal yönlerden 90 yılı aşkın evrimini, kısa başlığı "*Sosyal Güvenlik ve Hukukun Üstünlüğü*" olan 2011 tarihli Toplu İnceleme'sinde (BIT, 2011a) "üç kuşak" olarak özetlemiş, ama kuralsız geçen –daha doğrusu belgelerini belirtmediği– yılları (dördüncü kuşağı) da "yitik kuşak" olarak nitelemiştir.

UK'ye göre, birinci kuşak olan 1919-1939 dönemi normları, geliştirmek ve sağlamlaştırmak istenen *sosyal sigorta* kavramından / modelinden esinlenmiştir, "sosyal sigortalar çağı"nın normlarıdır (BIT, 2011a: § 22-23).

Daha genel nitelikli bir kavram olan *sosyal güvenlik*, 1944-1952 arasında kabul edilen ve az gelişmiş ülkelere yönelik ikinci kuşak normları anlatır ve kapsar. Temelde, Filadelfiya Bildirgesi'yle eştarihli iki tavsiye ile korumanın asgari düzeyini gösteren 102 sayılı "Asgari Norm Sözleşmesi"ne dayanır.

1964-1988 arasında kabul edilen –ama 1988 öncesinde uzun bir duraklama dönemi bulunan– üçüncü kuşak normlar (121, 128, 130 ve 168 sayılı sözleşmeler) ise, bir yandan gelişmiş ülkelere yönelik olarak korumanın düzeyini yükseltmiş ve öte yandan sosyal güvenlik kavramını başka sosyal ödemeleri, yardım ve hizmetleri kapsayacak biçimde genişletmiştir (BIT, 2011a: § 22-31, 620).

Uzmanlar Komisyonu'nun herhangi bir tarih ve belgeden söz etmediği "tarihsel kurallar piramidi"nin "yitik kuşak" saydığı son (dördüncü) evresinin ise, 168 sayılı sözleşmenin kabul edildiği 1988 sonrasını kapsadığı anlaşılıyor.

Kanımca, 202 sayılı Sosyal Koruma Temel Çerçeveler Tavsiyesi'nden bir yıl önce –hazırlık süreci bağlamında– yayınlanmış olsa da, UK raporunda yalnızca bu konuya özgü olmak üzere önerilen üç kuşaklı kavramsal model, aslında önerdiğim "*hak temelinde dönemselleştirme*"den farklı değildir. Çünkü, ileride kısaca değindiğimde de görüleceği gibi ***202 sayılı tavsiye anlamında "sosyal koruma"***, kanımca aynı zamanda ikinci ve üçüncü kuşak kuralları tanımlayan

4 Üçüncü dönemi; Uzmanlar Komisyonu'nun salt bu alanda 1919'da başlayan kural üretme etkinliğinin gelişimini temel alarak yaptığı üç kuşaklı evrim modeli göz önüne alındığında, 1944'ten beri süregelen ve birincisini "durgunluk dönemi" biçiminde nitelendirme olanağı bulunan sosyal güvenlik hakkı döneminin ikinci alt dönemi olarak düşünmek de olanaklıdır.

Alt dönemleri de kapsayacak daha ayrıntılı bir kuramsal çalışmanın, bu alanın uzmanlarınca yapılmasında yarar vardır.

sosyal güvenlik kavramının önüne geçen ve / yada onu kapsayan daha geniş bir kavram değildir. Tavsiyede, ***"sosyal güvenlik hakkı"na ve "sosyal güvenlik sistemleri"ne*** göndermeler yaparak ele alınan sosyal ***koruma, ne bağımsız bir haktır, ne de*** üç aşamalı dönemselleştirmenin son evresini yada UK'nin hak temelli olmayan kavramsal şemasında belgelerini belirtmediği –belki de örtük olarak raporunun ertesi yıl kabul edilecek 202 sayılı tavsiyeyi düşündüğü– ***"dördüncü kuşak" normları anlatır.*** Bu nedenle de üçüncü dönemi öncekinden ayırmak için bir "hak"kın yada çeşitli bileşenleri bulunan "haklar"ın kapsayıcı adı olmadığını düşündüğüm sosyal koruma kavramı, olsa olsa üçüncü dönemi tanımlarken sosyal güvenlik hakkına eklenebilir.

"Sosyal" sıfatlı hakların kavramsal evriminde "kronolojik yöntem"i benimseyip belgelerin kabul edildiği tarihleri temel aldığım için, SİHUH alanında Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi çerçevesinde kabul edilen evrensel ve bölgesel ölçekli diğer belgeleri önceleyen ilkelerin tanındığı ve kuralların üretildiği bu dönemlerin ilk ikisini birbiri ardı sıra inceleyeceğim. UÇÖ belgeleri temelinde oluşturduğum üçüncü dönemi ise, izlediğim yöntem gereği, ileride ele alacağım.

1. Sosyal Sigorta Hakları Dönemi (1919-1939)

"Sosyal" sıfatlı hakların SİHUH alanındaki evriminin başlangıcı, UÇÖ'nün 1919'da Anayasası'nda öngörülen, Örgüt'ü yetkilendiren ve aynı zamanda üye devletleri de sorumlu kılan ilkelerdir. Örgüt, Savaş yıllarında da dile getirilen bu ilkelere dayanıp, henüz kavram olarak kullanılmayan sosyal güvenlik hakkı kapsamındaki ilk uluslararası "sosyal sigortalar" düzenlemelerini gerçekleştirdi. Bu dönemi, kural üretme yönteminde benimsenen yaklaşım nedeniyle, "sosyal sigortalar hakkı" yerine "sosyal sigorta hakları" olarak adlandırmayı uygun buldum.

a. Anayasal İlkeler

Öncelikle, genel anlamda sosyal korumanın, Örgüt'ün kuruluşundan başlayarak *anayasal* amaç, görev ve yetkisi olduğunu, olmayı sürdürdüğünü anımsatmakla kalmayıp vurgulamak isterim.

Başlangıç bölümünün ilk paragrafında, "sosyal" sıfatını "adalet" kavramıyla birlikte uluslararası düzeyde ilk kez kullanıp, evrensel ve kalıcı bir "siyasal" barışın "sosyal" temelini oluşturan bir "anayasal ilke" olarak "***sosyal adalet***"e yer veren Örgüt, hemen ardından, "düzeltilmesi ivedi" nitelik taşıyan, öncelikle "güçsüzü koruma"yı ve "bırakınız yapsıncı" liberalizmin aşırılıklarını yumuşatıp hafifletmeyi amaçlayan çalışma koşulları (işçi kuralları) öngördü.

Bunlardan bazıları da, çok geçmeden "*sosyal sigorta*" olarak sözleşme ve tavsiyelere konu olan, tarihsel olarak önce sanayileşmiş ülkeler pozitif hukukuna giren, "geleneksel" olarak nitelenen riskler ve yardımlardı. "İşsizliğe karşı savaşım", "çalışanların genel yada mesleksel hastalıklara ve çalışmadan doğan iş kazalarına karşı korunması", "yaşlılık ve sakatlık ödemeleri (yardımları)", ilk örneklerdir (Gülmez, 2011: 139).

Böylece Örgüt, kurucu belgesinde, "sosyal güvenlik" şöyle dursun doğrudan "sosyal sigorta" terimine de yer vermeksizin, ama dönemin egemen ***"sosyal sigorta modeli"***nden esinlenip beş sosyal riske karşı "*uluslararası*" sosyal koruma öngörerek kurumsal yaşamında ilk adımlarını attı ve SİHUH alanında "sosyal sigorta hakları" dönemini açtı. Bu, aynı zamanda insan haklarının sosyal haklardan başlayarak "*uluslararasılaşması*" sürecinin de kapısını aralama anlamına geliyordu.

b. Sözleşme ve Tavsiyeler

UÇÖ, 1919-1939 arasındaki ilk dönemde, kuruluş öncesinde Savaş yıllarında düzenlenen işçi konferans ve kongrelerinde de ele alınan, temelde sanayi kesimi işçilerinin "bireysel" iş ilişkileri kapsamına giren ivedi çalışma ve istihdam koşulları ile sosyal sigortaların kimi "özel" dallarını ve sanayi, tarım ve ticaret kesimleri işçilerini kapsayan ayrı sözleşme ve tavsiyeler kabul etti. Toplam sayı, sırasıyla 14 ve 11'dir.

Bu sözleşme ve tavsiyelere göz atıldığında, 1919'da kabul edilen ilk altı sözleşmeden ikisinin *işsizlik ve analığın korunmasına* ilişkin olduğu, ancak başlıklarında "sosyal sigorta" kavramına yer verilmediği görülür. Annelik, işsizlik, iş kazaları, hastalık ve meslek hastalıkları, izleyen yıllarda çok sayıda sözleşme ve tavsiyeye konu oldu. Bunlardan, başlığında ilk kez "sosyal sigorta" kavramının kullanıldığı belge, 1921 yılında kabul edilen "*Sosyal Sigortalar Tavsiyesi*" idi. Ne var ki 17 sayılı bu tavsiye, örgütlenme ve birleşme hakkı alanındaki 11 sayılı sözleşmede olduğu gibi, sanayi ve ticaret kesimi işçilerinin yararlandığı hastalık, sakatlık, yaşlılık ve başka sosyal risklere karşı sağlanan sosyal sigortaların kapsamının, *tarım kesimi* işçilerinin de eşit koşullarda yararlanmasını sağlamak üzere genişletilmesini öngörüyordu.

İzleyen yıllarda da, "sanayi" ve "tarım" kesimleri için ayrı ayrı olmak üzere, *hastalık* (1927, sanayi ve tarım), *yaşlılık* (1933, sanayi vb. ve tarım), *sakatlık* (1933, sanayi vb. ve tarım), ölüm (1933, sanayi vb. ve tarım), *meslek hastalıkları* (1933, GG) risklerinin her biri, ***başlıklarında "sigorta" kavramının kullanıldığı*** sözleşme ve tavsiyelerle düzenlendi. Böylece, iş kazaları ve meslek hastalıkları ile hastalık, yaşlılık, sakatlık ve ölüm riskleri, "sosyal sigortalar" alanında *uluslararası hukuksal yükümlülük doğurmaya* yönelik sözleşmelere konu olan ilk sigorta kollarını oluşturdu (Gülmez, 2011: 177, 351-355).

Bu arada, UÇÖ'nün iki Savaş arasındaki dönemde gerçekleştirdiği ilk *teknik yardım misyonları* arasında "sosyal sigortalar" da vardı. Misyonlardan biri de, 1939 yılında Türkiye'de yapılmıştı (s. 178; Rodgers vd.: 166). Bunun da, Örgüt'ün henüz "sosyal güvenlik" dönemine geçemediğini gösterdiği söylenebilir.

c. Değerlendirme

UÇÖ, iki Savaş arasında, 1880'li yıllarda Almanya'dan başlamak üzere ulusal düzeylerde ilk temelleri atılan ve uygulanmaya başlanan "yasal sosyal sigorta modeli"ni uluslararası düzeye taşıdı.

Örgüt'ün kuruluşunu izleyen iki onyıllık bu dönemde, temelde sanayi kesimi işçilerinin üretim gücünü / çalışma yeteneğini olumsuz etkileyen başlıca sosyal risklere karşı korunmasına yönelik sosyal sigortalarla ilgili "birinci kuşak" belgeler kabul edildi.

Ne var ki Alman sosyal sigortalar modelinden esinlenen bu uluslararasılaşmanın, yani üretilen kuralların, ulusal sosyal sigortalar üzerindeki etkisi birçok nedenle sınırlı kaldı (Rodgers vd.: 162-165). Sözleşmeleri kabul eden devletler, onaylayarak "hukuksal" yükümlülük üstlenmekten kaçındı.

Kural üretme etkinliğinin bu alandaki önemli özelliklerinden biri, diğer alanlarda da gözlendiği gibi ekonomik ve sosyal yönlerden korunma gereksinimi ivedi olan kesimler ve kişiler için ayrı belgeler kabul edilmesidir. Belgeleri tekleştirmeyse, izleyen dönemde gerçekleştirildi.

2. Sosyal Güvenlik Hakkı Dönemi (1944-1999)

UÇÖ, "sosyal güvenlik hakkı dönemi"ni de, ilk dönemde olduğu gibi "anayasal" ilkelerle açtı ve bu kez "sosyal sigorta" değil "sosyal güvenlik" başlıklı sözleşmelerle sürdürdü. Bu aynı zamanda, kavramın ilk kez uluslararası hukuksal belge(ler)de kullanılmasının ötesinde, köklü bir yaklaşım değişikliği anlamına da geliyordu.

Ancak bu alandaki ilk adımlar, Örgüt'ün İsviçre'den Kanada'ya (Montréal'e) taşınmasından ve bundan böyle ABD ile B. Britanya'ya bağlı duruma gelmesinden sonra atılmaya başladı. Örgüt, daha Savaş sırasında geleneksel sosyal sigorta söylemini bırakıp daha *bütünlüklü bir evrensel sosyal güvenlik* anlayışına yöneldi. Uluslararası Çalışma Konferansı (UÇK), 5 Kasım 1941'de kabul ettiği bir kararla, Örgüt'ün *Atlantik Şartı*'nı desteklemesini isteyerek (Rodgers vd.: 167, 168), Filadelfiya Bildirgesi'yle anayasallaşan sosyal güvenlik hakkı dönemini önceledi. Ayrıca, Londra'ya iki uzman göndererek de, 1942'de yayınlanan ve 1945'te uygulanmaya başlanan *sosyal güvenlik ve bağlı hizmetler* konusundaki ünlü *Beveridge Raporu*'nun (BIT, 2011a: § 24; BIT, 2011b: § 19) hazırlanmasına katkıda bulundu. 1943'te de, Örgüt'ün *Sosyal Sigorta Dairesi*, Beveridge modelini açık ve etkin biçimde geliştirmeye başladı (Rodgers vd.: 171).

a. Anayasal İlkeler

Örgüt'ün kuruluşundan 25 yıl sonra Okyanus ötesinde, Filadelfiya'da yapılan 26. toplantıda kabul edilen 1944 tarihli ***UÇÖ'nün Amaç ve Hedefleri Bildirgesi***, Örgüt'ün yaşamında gerçek anlamda "yeni" bir sayfa açtı. 2. Dünya Savaşı'nın çökertemediği Örgüt'ün etkinlik alan(lar)ını, dar anlamda çalışma dünyası ve çalışma koşullarının dışına çıkardı.

İnsan hakları yaklaşımıyla "***özgürlük, onur, ekonomik güvenlik ve fırsat eşitliği***" ilkelerine yer veren, ayrımcılık yasağı öngören Filadelfiya Bildirgesi, "sosyal güvenlik" (sécurité sociale / social security) kavramını, hem ilk ulusla-

rarası ve anayasal bir belge olarak ve hem de ilk kez kullandı. [5] Başka deyişle, ***sosyal güvenlik ilk kez, Filadelfiya Bildirgesi'yle Uluslararası Sosyal İnsan Hakları Hukuku'na girdi.*** 1941'de başlayan yaklaşım değişikliği anayasallaştı.

Örgüt'ün genel felsefesinin açıklandığı ve temel kuruluş ilkelerinin yeniden onaylandığı *Birinci Bölümde*, öngörülen dört ilkeden aşağıdaki son ikisi geniş anlamda "sosyal" sıfatlı haklarla doğrudan ilişkilidir ve üçüncü dönemde üretilen kuralların da anayasal dayanağını oluşturur:

- "*Yoksulluk*, nerede olursa olsun, *tüm insanların* (herkesin) refahı için bir tehlike oluşturur;
- *Yoksunluğa* (ihtiyaca) karşı savaşım, her ulus bünyesinde yorulmak bilmez bir enerji ve sürekli ve ortak bir uluslararası çaba ile yürütülmelidir" (Gülmez, 2011: 142; 2013a: 62). (...)

Filadelfiya Bildirgesi, gelecekteki eylem ve etkinliklerine kılavuzluk edecek on somut amacı sıraladığı Üçüncü Bölümünde ise, doğrudan sosyal güvenlik kavramına ilişkin yeni değil yepyeni bir yaklaşım ve içeriği yansıtan, "sosyal güvenlik hakkı" dönemini resmen başlatan ilkelere yer verdi. Bunlardan ilki, özellikle önem taşıyordu ve taşımayı da sürdürmektedir:

- "Böyle bir korumaya gereksinmesi olan ***herkese temel bir gelir sağlamak*** ereğiyle, ***sosyal güvenlik önlemlerinin*** ve eksiksiz (tam) bir *tıbbî bakım*ın yaygınlaştırılması"; [6]

5 "Sosyal güvenlik", Birleşmiş Milletler Örgütü'nün kuruluş sürecinin başlarında, ABD Başkanı Franklin D. Roosevelt ile B. Krallık Başbakanı Winston Churchill'in 14 Ağustos 1941 tarihinde yaptıkları ortak açıklamada kullanılmıştı.

Adını, Atlantik Savaşı'nın yapıldığı "denizde bir yerlerde" imzalanmasından alan ve uluslararası barış ve işbirliğinin kurulmasına yönelik bir dizi ilkeyi kapsayan Atlantik Şartı'nın 5. maddesinde; herkes için geliştirilmiş (en iyi) çalışma koşulları, ekonomik ilerleme ve sosyal güvenlik (sécurité sociale / social security) sağlamak amacıyla, ekonomik alanda tüm uluslar arasında tam bir işbirliği yapılması arzusu dile getirilmişti (http://www.un.org/fr/aboutun/history/atlantic_charter.shtml; Erişim: 15.10.2015 ; BIT, 2011a: § 24).

Bir uluslararası antlaşma olmayan, dolayısıyla hiçbir hukuksal değeri bulunmayan Atlantik Şartı'nın bu maddesinin, haklı olarak, "yeni UÇÖ'yü oluşturmak için yönlendirici bir ilke" olarak görüldüğü belirtiliyor (Rodgers vd.: 49).

Gerçekten de Örgüt, yukarıda değindiğim UÇK'nin 1941 tarihli kararıyla, öznesi "herkes" olan bir sosyal güvenlik yaklaşımıyla kendisini bağlamıştı.

6 "Sosyal" sıfatlı haklarla ilgili kavram, hak ve tanımların evrimi, özellikle "sosyal koruma"nın "hak" olarak güvenceye alınmış olup olmaması açısından yararlı olacağı düşüncesiyle, anayasal belgeler ile sözleşmelerin Fransızca ve kimi zaman da İngilizce orijinal metinlerindeki karşılıklarını aktarıyorum:

"(f) l'extension des *mesures de sécurité sociale* en vue d'assurer un *revenu de base* à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets / (f) the extension of *social security measures* to provide a *basic income* to all in need of such protection and comprehensive medical care."

- "Tüm uğraşlardaki (mesleklerdeki) çalışanların *yaşam ve sağlığının* uygun biçimde (eksiksiz olarak) korunması";
- "Ç*ocuğun* ve *analığın korunması*" ve
- "*Uygun bir beslenme, konut* ve dinlenme (hoş vakit geçirme) ve kültür araçları (kolaylıkları) düzeyi sağlanması" (2011: 145; 2013a: 63).

Çeyrek yüzyıl arayla ve iki Savaş sonrasında, 1919 ve 1944 yıllarında "Anayasa" düzeyinde gerçekleştirilen bu ilkesel düzenlemeler karşılaştırıldığında, aşağıda da değineceğim son derece önemli bir yaklaşım farkı bulunduğunu, artık dayandığı ilkeler de farklı olan ***"sosyal sigortalar"dan "sosyal güvenlik" hakkı dönemine geçildiğini*** açıkça ortaya koymaktadır.

Sosyal güvenliğin özneleri ve amacı konusundaki ilk ilkenin; sosyal devlet döneminin tüm kazanımlarına saldırıları başlatan küreselleşmeyi izleyen yıllarda, özellikle kriz dönemlerinde ama aynı zamanda günümüzde "sosyal koruma"yı da kapsamak ve "hak" temelli olmak üzere sosyal güvenlik alanında yapılacak uluslararası düzenlemeler için geçerliliğini koruduğuna, temel dayanak olduğuna ve olması gerektiğine şimdiden vurgu yapmak isterim.

Kuşkusuz bu ilkenin, Filadelfiya Bildirgesi'nin yoksulluk ve yoksunluk ilkeleriyle birlikte okunması gerekir.

b. Sözleşme ve Tavsiyeler

Filadelfiya Bildirgesi'yle eşzamanlı olarak, UÇÖ tarihinde başlığında ilk kez "*sosyal güvenlik*" kavramına yer verilen bir tavsiye kabul edildi: 68 sayılı *Sosyal Güvenlik Tavsiyesi (Silahlı Kuvvetler)*. [7] "Sosyal güvenlik" kavramı iki yıl sonra da, çeşitli sosyal sigorta kollarını kapsamak ama kişiler yönünden uygulama alanı sınırlı olmak üzere, 1946'da Seattle'da kabul edilen 70 sayılı *Gemi Adamlarının Sosyal Güvenliği Sözleşmesi* ve *Tavsiyesi*'nde ikinci kez yer aldı. [8]

Ne var ki, başlığında "sosyal güvenlik" kavramı geçmese de, Savaş sonrası dünyasında sosyal güvenliğin gelişmesi, bu konudaki politikalarda köklü bir *paradigma değişimi* getirmesi yönünden önem taşıyan 67 ve 69 sayılı tavsiyeler de 1944'te kabul edildi. Filadelfiya Bildirgesi'ndeki ilkeleri yaşama geçirmeyi amaçlayan, döneminin gerçek bir yeniliği olarak (BIT, 2011b: 29) sosyal güvenliğin *evrensellik* ilkesi temelinde gelişmesinde rol oynayan, gelir güvenliği ve evrensel tıbbî bakım konularında yönlendirici plan" olan bu tavsiyelerden ilki, çalışma yeteneğinin yitirilmesi durumunda ortaya çıkan ekonomik nitelikli gelir kaybı riskine karşı ***gereksinmesi olan herkes için temel bir gelir sağlanması***nı

7 68 sayılı tavsiye, silahlı kuvvelerden ve benzer hizmetlerden çıkarılan kişilerin karşı karşıya kalacağı bazı sosyal risklere (işsizlik, hastalık, sakatlık, yaşlılık, ölüm) karşı korunmasını amaçlıyordu.

8 Ayrıntılı kurallarıyla 70 sayılı sözleşme ve kısa metniyle 75 sayılı tavsiye, gemi adamları ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için, *sanayi işçilerinden daha az olmamak üzere* uygun ve yeterli tıbbî bakım, çalışma gücünü yitirme yada işsizlik, yaşlılık vb. durumlarda ödemeler vb. yardımlar yapılmasını öngörüyordu.

amaçlıyordu. İkincisi ise, biyolojik nitelikli hastalık ve sakatlık risklerine karşı tıbbî ***bakım (sağlık yardımları) konusunda tüm nüfusu (toplum / topluluk üyelerini) kapsayan eksiksiz bir koruma*** öngörüyordu. Evrensel Bildirge ile 1966 BM sözleşmesinin yolunu açtığı belirtilen bu tavsiyeler, yalnızca –bağımlı yada bağımsız çalışan– işçilerin değil nüfusun tümünün korunmasını amaçlıyordu. 67 sayılı tavsiye, temel koruma sistemi olmayı sürdüren sosyal sigortayı "sosyal yardım"la tamamlayan ve korumayı *elverişsiz ve gereksinmesi olan kişilere* yaygınlaştırmayı amaçlayan, "***yaşama araçları güvencesi***"ni sosyal güvenliğin temel öğesi olarak gören ilk uluslararası belgedir. 69 sayılı tavsiye de, uygun sağlık yardımlarından yararlanmayı, 67'nin benimsediği yaklaşıma koşut olarak, sosyal güvenliğin temel bir öğesi ve yeni dalı olarak gördü (BIT, 2011a: § 25, 38-48).

Belirli kişi kesimlerine yönelik bu belgelerin, kuşkusuz öncelikle sosyal korumanın soyut evrensellik hedefini açıkça somutlaştıran 67 ve 69 sayılı tavsiyelerin ardından, sosyal güvenlik konusunda aşamalı bir yaklaşımla uygulamaya konulması tasarlanan "iki katlı yapı"nın önce *alt sınırını* içeren kurallar bütünü olarak, döneminin en uzun belgesi olan 102 sayılı ve 1952 tarihli sözleşme kabul edildi (BIT, 2011a: § 25). Böylece 67 ve 69 sayılı tavsiyelerde açıklanan düşünceler, *hukuksal yükümlülük* içeren, sosyal güvenlik hukukuna uluslararası hukukun ayrı bir dalı niteliği kazandırdığı belirtilen (BIT, 2011a: § 54-60); sonuç olarak Örgüt'ün, giderek elle tutulur biçimde görünmeye başlayan sosyal devlet bağlamında sosyal güvenlik yaklaşımını yansıtan ve uluslararası korumanın kapsam ve içeriğini kişi kesimlerine yaygınlaştırarak herkesin sosyal güvenlik hakkı bulunduğu düşüncesini içeren (Rodgers vd.: 173, 174) bir sözleşmede yer aldı. UK'nin "ikinci kuşak" belgesi saydığı 102 sayılı sözleşme, doğal olarak başlığında "sosyal güvenlik" kavramına yer verdi. Farklı sigorta dallarını tek bir sistemde birleştiren ve genel nitelikli kurallar içeren 102, içerdiği sosyal riskleri genişleterek sağlık, hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, aile, annelik, sakatlık ve ölüm yardımları öngördü. Aşağıda değineceğim –kanımca benzer yaklaşıma ilk kez yer veren– İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nden (İHEB) dört yıl sonra kabul edilen ve sosyal güvenliğin "***asgari normları***" konusunda taraf devletler –öncelikle az gelişmiş olanlar– için ***aşamalı olarak*** üstlenilebilecek "esnek" yükümlülükler öngören sözleşmede, Örgüt artık "sosyal güvenlik hakkı" dönemine geçtiği için, "sigorta" kavramı yer almaz. Yer almasa da, öngördüğü riskler ve yardımların "sosyal sigortalar" kapsamında olduğu açıktır. Sosyal sigortaların da, uluslararası sosyal insan hakları hukukunda ilkeleri, içeriği ve yaklaşımı farklı, kapsam ve uygulama alanı giderek genişleyen sosyal güvenlik kavram ve hakkının tarihsel olarak ilk başlığını ve ana gövdesini oluşturduğu, ancak sosyal güvenliğin de kavram ve hak olarak sosyal sigortalarla ve sanayi kesimi işçileriyle sınırlı olmadığı tartışmasızdır.

Bu noktada bir erken saptama yaparak, 1961 Avrupa Sosyal Şartı'nın (ASŞ), sosyal güvenlik sisteminin kapsamının –102'yi onaylamanın– alt sınırı konusun-

da bu sözleşmeye göndermede bulunduğunu ve bunun 1996'ya değin sürdüğünü de şimdiden anımsatıyorum.

Örgüt'ün sosyal güvenlik alanındaki etkinliği, Filadelfiya Bildirgesi'ni izleyen ilk çeyrek yüzyılda "ikinci kuşak" belgelerle –kesintiye uğrayarak– sürdü (BIT, 2011a: § 24). Özellikle, ilk petrol krizi öncesini kapsayan 1952-1969 arasındaki dönem, tüm ileri sosyal güvenlik kurallarının üretildiği, dolayısıyla sosyal güvenliği de kapsayan "***sosyal devletin altın çağı***" sayılan yıllar oldu. Kural üretme etkinliği, ileride değineceğim gibi, 1970'li yılların başlarından itibaren uzun süre durdu. Ancak 1988'de, durgunluk dönemini ve sonuç olarak da ikinci dönemi sonlandıran, iki katlı yapılanmada "üst normları" belirleyen sözleşmelerin (121, 128, 130) sonuncusu olan 168 sayılı sözleşmenin kabul edilmesiyle kapandı. Başka bir anlatımla, "*istihdamın geliştirilmesi ve işsizliğe karşı koruma*" başlıklı 168 sayılı sözleşmenin kabul edildiği tarihi izleyen, yani küreselleşme, yeniden yapılan(dır)ma, özelleştirme ve kural bozuculuk politika ve uygulamalarının dizginlenmeksizin sürdüğü, küreselleşmenin ve günden güne yaygınlaşan kayıtdışı ekonominin sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki olumsuz etkilerinin alabildiğine arttığı 20 yıl boyunca ise, UÇK'ye sunulan hiçbir girişim olmadı ve sosyal güvenliğe ilişkin kural üretme etkinliği uzun bir duraklama dönemine girdi (BIT, 2011a: § 27-28).

c. Değerlendirme

Filadelfiya Bildirgesi'yle açılan dönem genel olarak değerlendirildiğinde denilebilir ki, "sosyal" sıfatlı hakların evrim sürecinde daha *geniş ve kapsayıcı bir sosyal güvenlik hakkı* anlayışı kural üretme etkinliğine egemen oldu (Gülmez, 2011: 182). Bu dönem ve anlayışın anayasal dayanağı, "sosyal" sıfatının "güvenlik" kavramıyla birlikte uluslararası düzeyde ilk kez ve açıkça kullanıldığı Filadelfiya Bildirgesi'dir. Bununla yetinilmeyip, yaygınlaştırılması istenen "sosyal güvenlik önlemleri"nin özneleri, artık yalnızca sanayi ve tarım kesimi işçileri değildir. "Çalışanları" da aşarak "*herkes*"i kapsayan bir genişlik kazanmış, sosyal korumanın evrenselliği anayasal hedef olmuştur. Amacı da, buna uygun bir yaklaşımla, "***korunmaya gereksinme duyan herkese temel bir gelir sağlama***" olarak tanımlanmıştır.

Yoksulluk ve yoksunluk, açıkça belirtilmemiş olsa da, kanımca "sosyal bir risk" olarak görülmüş, önlenmesi için ulusal ve uluslararası düzeylerde ortak savaşım verilmesi amaçlanmıştır. Bu da, kanımca kavram ve hak olarak sosyal güvenliğin anlam ve içeriğini genişletmiştir.

Kısacası, temel gelirden yoksun olan tüm kişiler ve kişi kesimlerinin, özgürlük, onur ve fırsat eşitliği ilkeleri uyarınca, geleneksel sosyal sigorta dallarıyla sınırlı olmayan "sosyal güvenlik" önlemleriyle korunması öngörüldü. Bu nedenle Filadelfiya Bildirgesi, SİHUH alanında, sosyal sigorta hakları döneminin sonu ve "***sosyal güvenlik hakkı dönemi***"nin başlangıcıdır. UK'nin yerinde bir anlatımıyla, tarihsel olarak Filadelfiya Bildirgesi, Dünya topluluğunun açıkça

evrensel bir sosyal koruma sağlama yükümlülüğü üstlendiği ilk belgedir (BIT, 2011b: § 29). Bu sosyal korumanın da, sosyal güvenlik hakkı kapsamında olduğu ve gereksinmesi olan herkesi, yoksullar ve yoksunları, elverişsiz duruma düşen, korumasızlık tehlikesiyle karşı karşıya olan tüm kişi kesimlerini içerdiği görüşündeyim.

Filadelfiya Bildirgesi ilkeleri, sosyal güvenlik hakkının "yatay" ve "dikey" olmak üzere iki boyutlu yaygınlaştırılmasının, yani 202 sayılı tavsiyenin öngördüğü "sosyal koruma temel çerçeveleri" yaklaşımının anayasal dayanaklarını oluşturur. Bu nedenle de, düzenlemenin "tavsiye" değil "sözleşme" ile yapılması gerekirdi.

"Sosyal güvenlik" kavramına başlığında yer veren "esnek" yaklaşım ve içerikli 1952 sözleşmesi, bu dönemin en önemli *hukuksal* belgesidir. 1944 tavsiyelerini hukuksal yükümlülüğe dönüştürmesinin yanı sıra, ***sosyal güvenlik hakkını uluslararası hukukun ayrı bir kolu yapan*** (BIT, 2011a: § 25) 102 sayılı sözleşme, kanımca sosyal güvenliğe sosyal sigortaları da kapsayan bir anlam ve açıklık kazandırmış olması nedeniyle de önem taşır. Sorunların daha geniş bir bakış açısıyla ele alındığı bu dönemde, ancak 1975'te onayladığımız 102 sayılı sözleşmede öngörülen dokuz geleneksel sosyal riske ek olarak, aile yardımları ve tıbbî bakımın yanı sıra radyasyonlar, benzenden ileri gelen zehirlenme tehlikeleri ve mesleksel kanser gibi yeni risklere karşı koruma getiren, kısacası sosyal riskler ve kişiler yönünden kapsamı genişleten sözleşmeler de kabul edildi (Gülmez, 2011: 180). [9]

Genel bir dille ve kısaca belirteyim ki, sosyal güvenlik hakkı döneminin sürdüğü 1960'lı yılların ortalarında (1964, 1967 ve 1969'da) kabul edilen yeni sözleşme ve tavsiyelerle, önceki dönemde ayrı belgelere konu olan sosyal sigorta kolları (iş kazaları ile meslek hastalıkları, sakatlık ile yaşlılık ödemeleri,

9 Bir yandan genel kurallar içeren ve öte yandan da belirli konulara yer veren sosyal güvenlikle ilgili sözleşme ve tavsiyeler, sigorta kollarını temel alan şu altbaşlıklarda toplanmaktadır:

1) Genel kurallar (102, 118 ve 157 sayılı sözleşmeler ile 67 ve 167 sayılı tavsiyeler ve ayrıca 55 ve 56 sayılı sözleşmeler ile 76 sayılı tavsiye);

2) Tıbbî bakım ve hastalık sigortası (24, 25 ve 130 sayılı tavsiyeler ile 69 ve 134 sayılı tavsiyeler ve ayrıca 55 ve 56 sayılı sözleşmeler ile 76 sayılı tavsiye);

3) Yaşlılık, sakatlık ve artakalanlar (35, 36, 37, 38, 39, 40, 48 ve 128 sayılı sözleşmeler ile 131 sayılı tavsiye ve ayrıca 71 sayılı sözleşme);

4) İş kazaları ve meslek hastalıkları (12, 17, 18, 42 ve 121 sayılı sözleşmeler ile 23, 25 ve 121 sayılı tavsiyeler ve ayrıca 110 sayılı sözleşme);

5) İşsizlik ödemeleri (44 sayılı sözleşme ile 44 sayılı tavsiye ve ayrıca 8 sayılı sözleşme ile 19 sayılı tavsiye);

6) Analık sigortası (3, 103 ve 183 sayılı sözleşmeler ile 95 ve 191 sayılı tavsiyeler ve ayrıca 110 sayılı sözleşme) (s. 201-202 ve ayrıca 204).

tıbbî yardımlar ile hastalık ödemeleri) birleştirildi ve koruma düzeyi, kapsam ve sağlanan yardım tipleri olarak yükseltildi (BIT, 2011a: § 26).

Birinci petrol krizinin başladığı 1970'li yılların ilk yarısından 2015'e değin uzanan yaklaşık 40 yıllık dönemdeyse, sosyal güvenlik alanında yeni kural üretme etkinliği durdu, kesildi. Yalnızca 4 sözleşme ve 5 tavsiye kabul edildi! Bunlar da; meslek kanseri (1974, söz. ve tav.), sosyal güvenlik konusunda hakların korunması (1982, söz. ve 1983 tav.), gemi adamlarının sosyal güvenliği (GG, 1987, söz.), istihdamın geliştirilmesi ve işsizliğe karşı koruma (1988, söz.), analığın korunması (2000, söz. ve tav.), meslek hastalıkları (2002, tav.) ve sosyal korumanın temel çerçeveleri (2012, tav.) konularına ilişkin sözleşme ve tavsiyelerdi.

İzlediğim kronolojik yöntem nedeniyle, "sosyal" sıfatlı hakların SİHUH alanındaki kavramsal evrim sürecini, tarihsel ana kaynak olan UÇÖ belgelerine ara vererek, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi belgeleriyle sürdüreceğim. UÇÖ bağlamında evrimle sınırlı olmak üzere "sosyal korumalı sosyal güvenlik hakkı dönemi" olarak nitelediğim üçüncü dönemi; 1988 sözleşmesine ve öncesindeki gelişmelere –özellikle 2008 Bildirgesi'ne– değindikten sonra, dönemin en önemli belgesini oluşturan 202 sayılı ve 2012 tarihli tavsiyenin temel yaklaşımı ve başlığına konulan "sosyal koruma" kavramının sosyal güvenlik kavram ve hakkı ile bağlantısı temelinde aşağıda ele alacağım.

II. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE AVRUPA KONSEYİ BELGELERİ: SOSYAL GÜVENLİK HAKKI DÖNEMİ

UÇÖ'nün yapısı içinde kurulduğu Milletler Cemiyeti'nin yerine 1945'te oluşturulan Birleşmiş Milletler'in [10] İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin yanı sıra, başka insan hakları sözleşmelerinden bazıları ile Avrupa Konseyi'nin [11] 1961'de kabul ettiği Avrupa Sosyal Şartı kronolojik yönteme bağlı kalarak aynı yaklaşımla incelendiğinde, bu kuruluşlarca kabul edilen evrensel ve bölgesel ölçekli belgelerin "sosyal" sıfatlı haklara yaklaşımının da Filadelfiya Bildirgesi ve sonrasına

10 Kuşkusuz, İHEB'in ve sonrasındaki sözleşmelerin anayasal dayanağı, Milletler Cemiyeti Statüsü'nden farklı olarak Birleşmiş Milletler Örgütü'nün kurucu belgesi Anayasası'nın amaç ve organlarının görevleri arasında açıkça yer verdiği "ırk, cinsiyet, dil yada din yönlerinden ayrım gözetilmeksizin, ***herkes için insan hakları ve temel özgürlüklere saygı gösterilmesi***" ilkesidir. Böylece BM Antlaşması, öznesi "herkes" olan bu ilkeyi, Anayasa düzeyinde hukuksal güvenceye aldı. İnsan haklarının neler olduğunu belirtmeyen bu "soyut" ilkeyi, hem kendisi (organları) ve hem de üye devletler için birçok maddesinde (m. 1/3; 13/1, b; 55/1, c; 62/2) yineleyip ortak amaç ve yükümlülüğe dönüştürdü.

11 "İnsan haklarına ve temel özgürlüklere saygı gösterilmesi" ilkesi, Avrupa Konseyi'nin (AK) kurucu belgesinde de yer aldı. 1949 tarihli AK Statüsü'nün öngördüğü kurucu ilkelerden biri olan insan hakları, önce İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin, sonra da Avrupa Sosyal Şartı'nın –ve başka belgelerin– dayanağını oluşturdu.

koşut olduğunu söylemek olanaklı görünüyor. Bunun anlamı şudur: Sosyal güvenlik hakkı dönemi, Birleşmiş Milletler'de 1948'de ve Avrupa Konseyi'nde de 1961'de başladı. Kanımca, pozitif hukuk düzeyinde, "sosyal sigorta hakları" dönemi kapandığından, doğal olarak UÇÖ'ye benzer üç dönemli bir evrimden söz etmek olanaklı görünmüyor.

1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (1948)

Bölünmezlik ilkesinin ilk evrensel belgesi olan İHEB'in üç ayrı maddesinde yapılan görece ayrıntılı ilk uluslararası düzenlemelerde, insan hakları alanında kendisini önceleyen Filadelfiya Bildirgesi'ne uygun bir yaklaşımla, sayıca fazla olmayan sosyal ve ekonomik haklar arasında "sosyal" sıfatlı haklara ve içeriğini oluşturan bazı temel bileşenlere yer verildi.

a. Sözel Metin

Öncelikle vurgulamak isterim ki Bildirge, ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ayırdığı maddelerinin (m. 22-26) ilkinde, "sosyal güvenlik" kavramını kullandı ve "*hak*" olarak açıkça tanıdı. [12] Bu hakkın öznesini de, "çalışanlar"la sınırlı tutmayıp kişi haklarında olduğu gibi "*herkes*" olarak tanımladı (m. 22 / ilk cümle). Bu yaklaşımın hiçbir şaşırtıcı bir yanı yoktur kuşkusuz; çünkü sosyal güvenlik BM'nin kuruluş sürecinin başlarında (1941'de) Atlantik Şartı'na –ve 1944'te de Filadelfiya Bildirgesi'ne– girmişti.

Altını çizmekte yarar gördüğüm bir başka nokta da, Evrensel Bildirge'nin ikinci kuşak insan haklarının tümünü kapsamak üzere, "***her kişinin ekonomik, sosyal ve kültürel hakların gerçekleştirilmesi hakkı***" bulunduğunu tanımış olmasıdır. Bildirge bu hakkın, kişinin onuru ve kişiliğinin özgürce gelişimi için kaçınılmaz olduğunu belirtti. Bunun anlamı, sürekli vurguladığım bölünmezlik ve karşılıklı bağımlılık ilkelerinin açıkça tanınmasından başka bir şey değildir. Onur ve kişiliğin özgürce gelişimi, salt kişi haklarıyla sağlanamaz, sosyal hakların da gerçekleştirilmesine bağlıdır. Bildirge bu hakkın, her ülkenin örgütlenmesi ve kaynakları göz önünde bulundurularak ve ulusal çaba ve uluslararası işbirliği sayesinde –aşamalı olarak– gerçekleştirileceğini öngördü. Kanımca, Bildirge'nin tanıdığı sosyal insan haklarını gerçekleştirme hakkı, hak öznelerinin yargı organları önünde devlete karşı ileri sürebileceği bir haktır. Öte yandan bu hakkı, Bildirge'de hak ve özgürlüklerin tümünü kapsamak üzere tanınan –aşağıda değineceğim– kısaca ***"insan hakları düzeni hakkı"*** olarak nitelediğim hakla birlikte değerlendirmek gerekir.

Bildirge, çalışma yaşamıyla ilgili bir dizi hak arasında, "herkes" için "*işsizliğe* karşı korunmayı" da bir hak olarak ayrıca tanıdı (m. 23/1). [13] Bu hakkın, geniş anlamda çalışma hakkının bileşenlerinden biri olarak tanındığı söylenebilir. Ancak aynı zamanda işsizlik, aşağıda değineceğim önünde "sosyal" sıfatının

12 "droit à la sécurité sociale / right to social security."

13 "droit à la protection contre le chômage / right to … protection against unemployment."

bulunmadığı "güvenlik hakkı" maddesinde (m. 25) sıralanan sosyal risklerden biri olarak da öngörüldü.

Bildirge "***sosyal koruma***" terimine, "sosyal" sıfatıyla birlikte olmak üzere –ve saptayabildiğimce uluslararası hukukta ilk kez–, öznesi "*herkes*" olan "*adil ve elverişli ücret hakkı*" bağlamında yer verdi. Ücret, hem "kendisi ve ailesi için insan onuruna yaraşır" ve hem de "gerekirse başka tüm ***sosyal koruma önlemleriyle*** [14] desteklenmiş bir yaşam sağlayacak" nitelik ve düzeyde olacaktır (m. 23/3). Burada, "hak"tan değil "önlemler"den (araçlardan) söz edildiğini unutmamak gerekir. "Sosyal koruma", genel bir dille ve ayrı bir "hak" olarak nitelenmiş değildir. Kanımca tanınan hak, hakça ve uygun ücret hakkıdır. Parasal olan yada olmayan, neleri kapsadığı somut biçimde belirtilmeyen sosyal koruma önlemleri de, ücret hakkının bileşenlerindendir ve ücretin hakça, uygun ve insan onuruna yaraşır olmasını sağlamanın araçlarından biri olarak görülmüştür.

Bildirge ayrıca, sanıyorum "sosyal güvenlik hakkı"nı önceki maddesinde tanımış olması nedeniyle, "sosyal" sıfatsız bir anlatımla, herkesin "***güvenlik hakkı***" [15] bulunduğunu ve bu hakkın da "işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda" tanındığını da belirtti (m. 25/1). Sayılan riskler "sosyal sigortalar" kapsamına girdiğine göre, kanımca "güvenlik hakkı"dan asıl amacın "***sosyal sigortaları da kapsayan sosyal güvenlik hakkı***" olduğu açıktır.

Bildirge, anne ve çocukların "özel bakım ve yardım görme *hakkı*"nı da tanıdı. [16] Evlilik içi yada evlilik dışı doğmuş olma açısından ayrım gözetilmeksizin, tüm çocukların bu haktan yararlanacağını belirtti. Ancak "aynı hak" yerine "aynı sosyal koruma" demeyi yeğledi. Böylece de, kanımca bu hakkın amacını "***sosyal koruma***" [17] olarak niteledi. Dolayısıyla, anne ve çocuklar için "hak" olarak tanınan "özel bakım ve yardım", bir "sosyal koruma" önlemidir. Evlilik dışı doğan çocuklar da "aynı sosyal koruma" olarak nitelenen bu hak kapsamındadır. Kanımca, bu maddeden "sosyal koruma hakkı"nın varlığı sonucuna ulaşılamaz. Söz konusu olan, öngörülen özel korumanın "sosyal" niteliğinin belirtilmiş, özel bakım ve yardım görme hakkıyla sağlanan sosyal korumanın çocuklar yönünden kapsamının genişletilmiş olmasıdır.

Evrensel Bildirge'nin genel olarak sosyal haklar açısından da önem taşıyan 28. maddesi ve kullanılan "sosyal" teriminin anlamı üzerinde de ***özellikle*** durmak gerekir. İnsan haklarının hem "kuşak ayrımcılığı"nı yadsıyan bölünmezlik ve bütünselliği ilkesi, hem de BM Anayasası'nın öngördüğü insan haklarına

14 "tous autres moyens de protection sociale / other means of social protection."

15 "droit à la sécurité / right to security."

16 "droit à une aide et à une assistance spéciales / entitled to special care and assistance."

17 "protection sociale / social protection."

saygı gösterme yükümlülüğünün "eylemsel" olarak da sağlanması ile doğrudan ilgili olan bu madde şöyledir: [18]

"Her kişinin, bu Bildirge'de açıklanan hak ve özgürlüklerin tam olarak gerçekleştirilebileceği bir düzenin, sosyal ve uluslararası planlarda egemen olması hakkı vardır."

Bildirge'nin, tanıdığı haklar listesini tamamladıktan sonra bu maddeyle, yaşam hakkından başlayarak tüm insanlara duyurduğu tüm hak ve özgürlüklerin öznesi olan herkese tanıdığı bu hakkın adı, kısaca "***insan hakları düzeni hakkı***"dır. Söz konusu olan, hak ve özgürlüklerin "tam olarak gerçekleştiği" bir düzendir. Bu düzen ise, "evrensellik" ilkesi gereği, öncelikle "uluslararası" düzeyde gerçekleştirilecektir. Çünkü insan haklarına saygı gösterme, aynı zamanda BM ve tüm üye devletler için öngörülmüş "ortak" bir yükümlülüktür.

Ancak, bu yükümlülüğün ilkinden ayrılamaz ikinci bir boyutu daha vardır ve onu da "sosyal" sözcüğü, sıfatı anlatır! Bu sözcük ise, Bildirge'nin bütünü, benimsediği temel yaklaşım ve maddi içerik göz önüne alınmadan anlamlandırılamaz. Hak ve özgürlüklerin "sosyal" planda da gerçekleştirilmesinin öngörülmüş olması, öncelikle içerdiği –sosyal güvenlik hakkını da kapsayan– sosyal haklarla doğrudan bağlantılıdır. Sosyal haklar da "tam olarak" yaşama geçirilmeden, Bildirge'deki hak ve özgürlüklerin "tam olarak" gerçekleştirildiği bir "uluslararası düzen"den söz edilemez çünkü.

"Sosyal ve uluslararası insan hakları düzeni hakkı", insan haklarının bölünmezlik ve karşılıklı bağımlılığının doğal bir gereğidir. Bildirge'nin 1. maddesinden 30. maddesine değin güvenceye alınan tüm kişi haklarını, siyasal hakları, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları kapsamak üzere eksiksiz bir "***insan hakları düzeni hakkı***", herkesin tam olarak egemen olmasını isteyebileceği, BM Anayasası gereği hem BM'ye ve hem de üye devletlere yönelik olarak ***yargı organları önünde ileri sürebileceği*** öznel bir haktır. Kuşkusuz bu hak da, öteki tüm haklar gibi, "erişilecek ortak bir ülkü (ideal)" olarak Bildirge'de yer almıştır. Tüm insanlar, tüm üye devletlerden ve BM'den, tüm hakların tam olarak gerçekleştirilmesine değin yönetsel ve yargısal tüm başvuru yollarıyla bu hakkı kullanabilirler, kullanmalıdırlar. [19]

---

18 Maddenin, aralarında bazı önemli terim farklılıkları bulunan, ancak kanımca özü değişmeyen Fransızca ve İngilizce orijinal metinleri şöyledir:

"Toute personne *a droit* à ce que règne, sur le plan *social* et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet.

"Everyone *is entitled* to a *social* and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be *fully realized*."

19 Bunun yolları, "soyut *ülkü"yü* "somut gerçek"e *dönüştürmenin araçları nelerdir? Bu sorunun başka bir çalışmanın konusu olan yanıtı, insan haklarının uluslararası korunması yöntemleriyle, bu yöntemlerin niteliği, caydırıcılık ve etkililiği, öngörülen koruma ve denetim yöntemlerince verilen kararların taraf devletlerce gerektiği gibi uygulanması sorunlarıyla ilgilidir.*

b. Değerlendirme

BM sisteminde "sosyal güvenlik hakkı" döneminin ilk belgesi olan Evrensel Bildirge, "sigorta" (assurence) terimini kullanmamış olsa da, "sosyal" sıfatlı haklardan kimilerine yer vermiştir. Sosyal sigortalar kapsamındaki geleneksel risklerden altısı için "sosyal güvenlik" kavramını kullanmaksızın "*güvenlik hakkı*" tanımış olması, "sosyal sigorta hakları"nı aşan, tümünü kapsamında birleştirdiği sosyal güvenlik hakkının güvenceye alınması anlamına gelir. Ayrıca, özel olarak korunmasını öngördüğü anne ve çocuklara tanıdığı "özel bakım ve yardım görme hakkı" ile sağladığı "sosyal koruma"nın da geniş anlamda sosyal güvenlik hakkı kapsamında yer aldığı, önemli bileşenlerinden birini oluşturduğu söylenebilir.

Dolayısıyla da, Bildirge anlamında sosyal güvenlik hakkı, ancak her iki maddenin birlikte okunmasıyla tanımlanabilir. Kanımca bu yaklaşım, 2. Dünya Savaşı sonrasının, özellikle Filadelfiya Bildirgesi ve 102 sayılı sözleşme yaklaşımının, kişisel ve siyasal haklarla sosyal hakları bir arada tanıyan ilk uluslararası belge olan ve izleyen yıllarda kabul edilen sözleşmelerin de esinlendiği Evrensel Bildirge'ye yansımasıdır. Kısacası, Bildirge'yle birlikte, BM sisteminde doğrudan "sosyal güvenlik hakkı dönemi" başlamıştır.

2. Avrupa Sosyal Şartı (1961, 1965, 1989) [20]

UÇÖ'de "sosyal güvenlik hakkı" döneminin başlamasından 17 yıl sonra 1961'de kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı, İHEB'ten 13 yıl sonra, 1950 tarihli İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin (İHAS) sosyal haklar alanındaki boşluğunu dolduran –kendisi de 1950'li yılların çocuğu olan (Gülmez, 1993: IX)– bölgesel ölçekli bir uluslararası sözleşmedir.

a. Sözel Metin

ASŞ, taraf devletlerce sosyal politikalarında izlemekle yükümlü oldukları ilkeleri kapsayan *I. bölümünde*, "*tüm çalışanların ve artakalanların* 'sosyal güvenlik hakkı' " bulunduğunu belirtir (m. 12). Ayrıca, "yeterli kaynaklardan yoksun tüm kişilere *sosyal* ve sağlık yardımı (tıbbî yardım) hakkı" (m. 13) ile yine "tüm kişilere sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkı"nı tanır (m. 14).

ASŞ, altı genel başlıktan biri olarak "*Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardıma İlişkin Haklar*" biçiminde tanımlanan (Gülmez, 1990: 108-109) kümede yer alan bu hakları, *II. Bölümünde*ki 19 maddede daha kapsamlı biçimde "hukuksal" güvenceye alır.

Madde 8'de "çalışan kadınların anneliğinin korunması hakkı"nı, [21] yani anne olan çalışan kadınların özel olarak korunması hakkını tanıyan ASŞ, özellikle 11-16. maddelerde sırasıyla şu hakları güvenceye bağlamıştır: "Sağlığın korunması

20 Bu ve izleyen sözleşmeler için belirttiğim üç tarih, sırasıyla kabul, yürürlük ve Türkiye'nin onaylama tarihlerini göstermektedir.

21 "droit des travailleuses à la protection."

hakkı", [22] "sosyal güvenlik hakkı", [23] "sosyal yardım ve sağlık yardımı hakkı", [24] "sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkı", [25] "bedensel yada zihinsel özürlülerin (engellilerin) mesleksel eğitim ile mesleksel ve *sosyal* yeniden uyum hakkı", "ailenin *sosyal*, hukuksal ve ekonomik *korunma* hakkı", [26] "annenin ve çocuğun *sosyal* ve ekonomik *korunması* hakkı." [27]

Bu haklardan [28] yalnızca, her biri ayrı maddelerde güvenceye alınan üçü üzerinde durmakla yetineceğim. Sosyal güvenlik hakkının yanı sıra, SİHUH'ta ilk kez tanınan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanma haklarını, önce özneleri, maddi içerikleri ve taraf devletlerin yükümlülükleri temelinde ele almakla, sonra da geniş anlamda sosyal güvenlik hakkının evrim sürecinde 1961 Sosyal Şartı'na egemen olan yaklaşımı belirlemeye çalışmakla yetineceğim. ASŞ'nin pozitif metninde yaptığı düzenlemelerin ardından, Sosyal Haklar Avrupa Komitesi'nin (SHAK) özetleyeceğim karar ve yorumlarını göz önüne alarak değerlendirme yapacağım.

Önemle belirteyim ki, ileride kısaca değineceğim 1996 tarihli GGASŞ'nin, bu üç hak konusunda getirdiği tek değişiklik vardır. O da, 12. maddede 102 sayılı UÇÖ sözleşmesine yapılan göndermenin, ASŞ'den üç yıl sonra kabul edilen Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu ile değiştirilmiş olmasıdır.

Pozitif metinde kullanılan kavramlardan, daha doğrusu nasıl kullanıldığından başlayayım: ASŞ'de, bir yandan "koruma"dan söz edilmeksizin önünde "***sosyal***" sıfatına yer verilen ve öte yandan "sosyal" denilmeksizin diğerleri gibi "hak" olarak nitelenenler bulunmaktadır. Örneğin, "güvenlik" ve "yardım" hakları, önünde "sosyal" sıfatı bulunan haklardır; ikincisi, "tıbbî" yardımı da kapsar (m. 12 ve m. 13). "Sosyal" sıfatı ayrıca, "ailenin korunması hakkı" ile "çocuk ve gençlerin korunması hakkı"nda da geçmektedir (m. 16 ve m. 17). Ancak her iki koruma, haklı olarak, "sosyal" ile sınırlı değildir. Başlığında "sosyal" sıfatına yer verilmeksizin salt "***koru(n)ma***" kavramının geçtiği –ancak kimileri sosyal güvenlik hakkı kapsamında düşünülemeyecek– haklar da vardır. Örneğin, "çocuk ve gençlerin korunma hakkı" (m. 7), "çalışan kadınların (anneliğinin) korunması hakkı" (m. 8), "sağlığın korunması hakkı" (m. 11), "çalışan göçmenlerin ve

22 "droit à la protection de la santé."

23 "droit à la sécurité sociale / right to social security."

24 "droit à l'assistance sociale et médicale."

25 "droit à bénéficier des services sociaux."

26 "droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique."

27 "droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique."

28 Tümünün etkin biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla taraf devletler için yükümlülüklerin öngörüldüğü sosyal insan haklarından "sosyal sıfatlı" olarak tanımladığım hakların her birinin tüm yönleriyle incelenmesi, çok kapsamlı başka çalışmaların konusudur kuşkusuz.

ailelerinin korunma ... hakkı" (m. 19), "işten çıkarmada korunma hakkı" (m. 24) ve "yoksulluğa ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı" (m. 30).

Sosyal Şartlar Sisteminde (SŞS), sosyal korumanın "hak" olarak nitelenip tanındığı tek bir kural vardır: 1988'de kabul edilen ***ASŞ'ye Ek Protokol***'ün güvenceye aldığı "yaşlı kişilerin *sosyal korunma hakkı.*" Başka deyişle "sosyal koruma", 1988'e değin başlı başına, bağımsız bir kavram ve hak olarak geçmez. Doğal olarak, "genellik" ilkesine uygun bir yaklaşım ve anlatımla "hak" kimliğiyle güvenceye alınması söz konusu değildir. Öte yandan, yaşlılara özgü bir hak olmak üzere SŞS'ye giren bu hak "sosyal" koruma ile sınırlıdır; örneğin aile, anne ve çocuklar için öngörüldüğünden farklı biçimde, "sosyal"in yanı sıra "ekonomik" ve "hukuksal" korumayı da kapsamaz. Ne var ki, öngörülen güvencenin bunları içermediği de savunulamaz.

Türkiye, pozitif içeriği değiştirilmeyen bu hak konusunda, ancak 1996 tarihli GGASŞ'yi onayladıktan sonra (2007'de) hukuksal yükümlülük üstlendi. [29]

b. Komitenin Görüşü

Pozitif düzenlemelere dayalı ön saptamaların ardından, "sosyal" sıfatlı haklardan üçünün özneleri, maddi içeriği, birbiriyle ilişkileri konularında, Sosyal Haklar Avrupa Komitesi'nin yorum ve kararlarında benimsediği yaklaşım özetle şöyledir (CEDS, 2008):

Komite'ye göre sosyal güvenlik hakkının (m. 12/1) özneleri, bakmakla yükümlü oldukları kişileri de kapsamak üzere "çalışanlar" ve "bağımsız çalışanlar"dır. [30] Ne var ki "sosyal" sıfatlı diğer haklar, yani geniş anlamda sosyal güvenlik kavram ve hakkı göz önüne alındığında, öznelerin Komite'nin 12. maddeyle ilgili olarak belirttikleriyle sınırlı olmadığını unutmamak gerekir.

ASŞ, tanıdığı sosyal güvenlik hakkının yaşama geçirilmesi için hukuksal olarak kurulması ve uygulamada işlemesi gereken bir *sosyal güvenlik sistemi* öngörür. Bu sistem, öngörülen tüm ödemeler (yardımlar) için *etkin / etkili* bir sosyal güvenlik hakkını güvenceye almalı, "tatmin edici düzey"de olmalıdır. Alt sınır, 1961'de 102 sayılı sözleşmenin onaylanması için zorunlu görülen sınıra eşit olması idi. 1996'da, 102 sayılı sözleşmenin yerini alan Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'yla, 3 olan asgari düzey yükseltilerek, 9 riskten en az 6'sını kabul etme zorunluluğu getirildi. İlkece her taraf devlet, kendi sistemini tanımlamada özgürdür. ASŞ, ortak bir model yada sosyal güvenlik düzenlemelerinin uyumlu-

29 ASŞ ve GGASŞ'yi onaylayan ve 27 Mart 2013'ten beri değişmeyen devlet sayısı, sırasıyla 10 ve 33, toplam olarak da 43'tür (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_fr.asp; 09.11.2015).

Kuşkusuz, haklar (maddeler ve fıkralar) listesinden seçme olanağının tanındığı esnek sistem nedeniyle, onay kapsamı dışında tutulan madde ve fıkralar bulunduğu da unutulmamalıdır.

30 ASŞ'nin "korunan kişiler" yönünden kapsamı konusunda ASŞ'ye Ek'te düzenleme yapıldığını ve m. 12/4 ile m. 13/4'e ilişkin açıklama bulunduğu da unutulmamalıdır.

laştırılmasını dayatmaz; ***asgari ortak normlar*** saptamayı amaçlar. Evrensel nitelikli rejimlerin yanı sıra mesleksel temelli rejimler ile genel rejimleri kapsayan sosyal güvenlik, madde 12 anlamında katkılı olan ve olmayan ödemeler ile karma ödemelerden oluşur. Ödemeler (yardımlar), riskin sonucu olabilecek "olası muhtaçlık durumu"na değil, bazı risklerin "ortaya çıkmış olması"na bağlıdır.

Sistemin, ASŞ'ye uygun olması için dayanması gereken üç ölçüt vardır. İlki, *geleneksel riskleri içerme* zorunluluğudur. Komite bir kararında bu riskleri –kanımca tüketici olmaksızın– şöyle sıralamıştır: Sağlık, hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazaları, aile ve annelik yardımları (ödemeleri). İkinci ölçüt, sistemin işverenler, ücretliler ve devletçe *ortak (birlikte) finanse edilmesi*dir. Üçüncüsü de, yardımların, nüfusun ve aktif nüfusun kapsaması gereken "anlamlı oranları"na ilişkindir. Komite, sistemin kapsamına giren riskler (sigorta kolları) için bu oranların (yardım ve ödemelerin düzey ve tutarının) ayrı ayrı belirlenmesine ilişkin çok sayıda karar verdi. Örneğin, yardım ve ödemelerin bütçeden finanse edilmesi durumunda, hiçbir yönden ayrımcılık yapılmamalıdır. Ayrımcılık yasağına, sistemin maddi içeriğinin uygulama alanı, sisteme erişim ve yardım sürelerinin hesaplanması konularında da uyulmalıdır. Sosyal güvenlikten yararlanmada cinsiyetler arasında eşitlik, 20. maddeye göre değerlendirilir.

Sistemin, aşamalı biçimde daha yüksek düzeye taşınarak iyileştirilmesi zorunluluğu, örneğin sistemi oluşturan rejimlerin yaygınlaştırılmasını, yeni risklerin kapsama alınarak genişletilmesini, yardımların yükseltilmesini içerir. ASŞ, devletler arasında yer değiştiren kişilerin sosyal güvenlik hakkını güvenceye almak amacıyla, eşit işlem ilkesini ayrıca vurgulamıştır. Taraf devletlerin iki yada çok yanlı anlaşmalar imzalayarak yahut başka yollardan, sosyal güvenlik haklarıyla ilgili olarak, kendi yurttaşları ile öteki taraf devletlerin uyrukları arasında eşit işlem ilkesini güvenceye almak için örneğin doğrudan yada dolaylı ayrımcı kuralları kaldıran önlemler alması gerekir.

c. Değerlendirme

ASŞ ve Ek Protokolün –sonuç olarak aşağıda kısaca değineceğim GGASŞ'nin– sözel metinleriyle sınırlı incelemede de görüldüğü gibi, SŞS'de "sosyal" ve "koruma" kavramları, kimi zaman birlikte, kimi zaman ayrı ayrı, kimi zaman da sağlanan güvencenin niteliğini tanımlamak amacıyla genel olarak kullanılmıştır. ASŞ'de birçok sosyal hak için sıkça kullanılan "koru(n)ma"nın türleri, birlikte yada ayrı ayrı olmak üzere "sosyal, hukuksal ve ekonomik" sıfatlarıyla anlatılmıştır.

Pozitif düzenlemelerden çıkarılabilecek ilk yalın sonuç, kanımca şudur: Sosyal Şartlar Sistemi (SSŞ) anlamında ***"sosyal koru(n)ma hakkı", ne "genel" olarak, ne de hiç değilse belirli kişilerin ve yada kişi kesimlerinin tümünü kapsayan ayrı, bağımsız ve tek bir "hak" olarak tanınmıştır.***

Pozitif düzenlemeler çerçevesinde, tüm haklar gibi soyut değil somut bir hak olan "***sosyal güvenlik hakkı***" konusunda iki ön saptama yapılabilir: İlkin 1961

Sosyal Şartı, I. Bölümünde bu hakkın öznelerini "*tüm çalışanlar ve ardakalanları*" olarak belirlemişken, II. Bölümde herhangi bir özneden söz etmemiştir. İkinci olarak 12. madde, geleneksel sosyal riskleri açıkça anmış, sosyal güvenliği sosyal sigortaları da kapsayan bir hak olarak tanımlamış değildir. Dolayısıyla, hakkın öznelerinin ve özellikle sosyal sigortaları kapsayıp kapsamadığının belirlenmesi önem taşımaktadır. Ne var ki henüz bu aşamada da, Sosyal Haklar Avrupa Komitesi'nin aşağıda değineceğim yorum ve kararlarına göz atmadan, ASŞ anlamında sosyal güvenlik hakkının, ayrı haklar olarak düzenlenen "sosyal ve sağlık yardımı hakkı" ile "sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkı"nın yanı sıra, 12. maddenin neler olduğunu belirtmediği ***sosyal sigortaları da kapsayan bir yaklaşımla güvenceye alınmış geniş anlamda bir hak olduğu*** kuşkusuzdur.

Bu görüşün ilk temel dayanağı, 1961 Sosyal Şartı'nın 102 sayılı UÇÖ sözleşmesine yaptığı göndermedir. Sosyal güvenlik hakkının etkili ve eylemli olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla taraf devletçe kurulmasını ve kurulmuşsa –düzeyi yükseltilerek– sürdürülmesini istediği "sosyal güvenlik sistemi"nin sosyal sigortalar yönünden alt sınırı, yukarıda kısaca değindiğim bu "Asgari Norm" sözleşmesidir. İkinci dayanak, 12. maddenin 4. bendinin a ve b paragraflarında da "*sosyal güvenlik <u>hakları</u>*"ndan söz edilmiş olmasıdır. Bu, sosyal güvenlik hakkının birçok bileşenden oluştuğunu ve izleyen maddelerdeki hakların kanımca hukuksal güvenceyi daha da güçlendirmek ve görünürlük sağlamak amacıyla ayrıca düzenlendiğini, dolayısıyla söz konusu hakların tümünün geniş anlamda "sosyal güvenlik hakkı" kapsamında düşünüldüğünü gösterir. Kanımca bu görüşün 12. madde dışındaki bir başka ve üçüncü dayanağı da, çalışan kadınların anne olarak korunmasını özel olarak güvenceye alan 8. maddede, "yeterli (uygun) sosyal güvenlik yardımlarından (ödemelerinden)" söz edilmiş olmasıdır.

ASŞ'nin pozitif metni çerçevesinde, güvenceye alınan "sosyal" sıfatlı hakların ***özneleri*** yönünden de şu ön saptamalar yapılabilir: Özneler, bazı haklarda olduğu gibi açıkça belirtilmiş, örneğin diğer maddelerde sıkça geçen "çalışanlar" ile sınırlandırılmış değildir. Sağlık, sosyal güvenlik, sosyal ve tıbbî yardım, sosyal hizmetlerden yararlanma hakları için durum böyledir. İlk ikisi konusunda herhangi bir özne belirlemesi yapılmış değildir. Buna karşılık, sosyal ve tıbbî yardım hakkının özneleri olarak "*yeterli kaynaklardan yoksun* tüm kişiler *(herkes)*", sosyal hizmetlerden yararlanma hakkının özneleri olarak da –toplumda esenlik (refah) ve gelişimleri ile sosyal çevreye uyumlarına katkıda bulunulacak– "*bireyler*" ve "*gruplar*" kavramları kullanılmıştır. Özel korumaya gereksinimi olan kişiler ve / yada kişi kesimleri açısındansa, doğal olarak özneler bellidir ve koruma onlara özgülenmiştir. Ailenin, çocuk ve gençlerin, yaşlıların korunmasında, kurum ve bireyler olarak özneler bellidir. Bu kişi ve kesimlere yönelik özel koruma yükümlülüğünün niteliği, yaşlılar dışında "sosyal" ile sınırlı değil çok boyutludur.

Sonuç olarak, maddi içerikle ilgili kurallarda geçen kavramlar ve güvenceye bağlanıp tanımlanan haklar göz önüne alındığında, salt bu pozitif düzenlemelere dayanarak, sosyal güvenlik hakkı ile kimi kişilerin "özel" olarak korunmasını amaçlayan "sosyal" sıfatlı diğer haklar arasındaki ilişkiler, hangisinin daha dar yada geniş olduğu, hangisinin ötekini kapsadığı konularında bir değerlendirme yapmak pek de zor görünmemektedir. Özellikle, bu kavram yada haklardan "sosyal sigorta"nın 1961'den beri SŞS'de açıkça yer almamış olmasına, sosyal güvenliğin bazı sigortaları da kapsadığı yolunda doğrudan bir anlatıma rastlanmamasına karşın, kanımca dar anlamda sosyal güvenlik hakkının, alt düzeyi 1961'de 102 sayılı UÇÖ sözleşmesinin (ve 1996'da Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun) onaylanması için zorunlu olan asgari sınır (eşik) olarak belirlendiği ve aşamalı biçimde daha ileri düzeye taşıma çabası gösterme yükümlülüğünün öngörüldüğü bir *sistem* (rejim) olarak güvenceye alındığı anımsandığında, açık ve doğrudan bir anlatımla özne, amaç ve maddi içerik (kapsadığı sosyal riskler) yönlerinden bir tanımlama yapılmamış olsa da, ***geniş anlamda sosyal güvenlik kavram ve hakkı, sosyal sigortaları, sosyal ve tıbbî yardımlar ile sosyal hizmetlerden yararlanmayı ve özel olarak korunmayı kapsayan bir haklar bütünü oluşturur. Yaşlıların sosyal korunma hakkını da kapsar.*** Kısacası sosyal güvenlik, 1961'den beri geniş anlamıyla "hak" olarak vardır; Avrupa Konseyi sosyal insan hakları pozitif hukukuna girmiştir.

Kanımca bu, uluslararası sosyal insan hakları hukuku alanında Filadelfiya Bildirgesi'yle başlayan evrime egemen olan yaklaşımın bölgesel ölçekli bir Avrupa belgesinde de –kuşkusuz doğal olarak– benimsendiği anlamına gelir. Bu da, ASŞ'nin on yılı aşkın hazırlık sürecinde UÇÖ'nün yer almış olmasının (Gülmez, 1993: 92-100) olağan bir sonucudur.

3. Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu (1964, 1968, 1979)

Avrupa Konseyi, ASŞ'den üç yıl sonra ama henüz yürürlüğe girmeden, "model" olarak esinlendiği (BIT, 2011a: § 70) 102 sayılı UÇÖ sözleşmesinde tanımlanan "asgari norm"dan daha yüksek düzeyde bir Avrupa sosyal güvenlik sistemi oluşturmak amacıyla Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nu kabul etti. Protokolle de, Kod'un "asgari kuralları"nın daha yüksek bir düzeye götürülmesi öngörüldü.

Sosyal yükümlülükler (güvenlik) alanında her yönden tam bir "standartlaştırma değil 102 sayılı sözleşme gibi yine *alt (asgari)* ama ondan daha yüksek düzeyde "uyum" sağlamaya yönelik bu düzenleme, UÇÖ ile işbirliği yapılarak hazırlandı. Dolayısıyla da, Filadelfiya Bildirgesi sonrasındaki aynı yaklaşımı benimsedi.

Denetimini Uzmanlar Komisyonu'nun yaptığı Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, daha önce de belirttiğim gibi, 1961 Sosyal Şartı'nın yenilendiği 1996'dan başlayarak, UÇÖ'nün 102 sayılı sözleşmesinin yerini aldı.

UÇÖ Uzmanlar Komisyonu'nun Avrupa sosyal modelinin "zorunlu çekirdeği"ni oluşturduğunu belirttiği (BIT, 2011a: § 75) Kodu, 3 Kasım 2015 itibarıyla

28'i Avrupa Birliği üyesi olan 47 Avrupa Konseyi üyesi devletten yalnızca 21'i onayladı. Dolayısıyla, sosyal güvenliğin uluslararası "asgari" düzeyinden daha yüksek olması öngörülen Avrupa sosyal güvenlik sistemine, üyelerin yarısından azı katılmıştır (%44,68). [31]

4. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (1966, 1976, 2003)

İHEB'ten 18 ve ASŞ'den ise 5 yıl sonra 1966'da kabul edilen ve ancak ilk petrol krizinden sonra 1976'da yürürlüğe girebilen ESKHUS'in üç ayrı maddesinde, "önünde "sosyal" sıfatı olan hak ve / yada kavramlardan ikisine yer verildi: "Sosyal sigorta" ve "sosyal güvenlik." Buna karşılık "koruma", önünde "sosyal" sıfatı olmadan, "yardım" kavramıyla birlikte geçmektedir (Gülmez: 2004: 298-232).

a. Sözel Metin

Önce, onay sayı ve oranı yönünden evrensellik düzeyi yüksek olan [32] sözleşmenin sözel metni çerçevesinde bazı saptamalarda bulunacağım. Sonra da, sosyal hakların evrensel ölçekli genel ve hukuksal belgesi olarak, denetim organı Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin (ESKHK) genel gözlem (yorum) kararı çerçevesinde, sözleşmenin sosyal güvenlik hakkına yaklaşımı, hakkın özneleri, maddi içeriği vb. konulardaki görüşlerine değinip değerlendirmeler yapacağım.

Sözleşme, öznesi "*herkes*" olan "sosyal güvenlik"i, "sosyal sigortalar"ı da kapsadığını açıkça belirten kısa bir anlatımla "hak" olarak güvenceye bağlamıştır [33] (m. 9). Kanımca bu yaklaşım, Evrensel Bildirge ve ASŞ'de benimsenen yaklaşıma koşut biçimde, sosyal güvenliğin sosyal sigorta(lar)dan daha geniş kapsamlı bir kavram olarak görüldüğü ve "hak" olarak güvenceye alındığı anlamına gelir. Ancak hemen belirteyim ki sözleşme, Evrensel Bildirge'den ayrılarak, sosyal güvenlik hakkının kapsadığı sosyal sigortaların neler olduğunu örnekler vererek belirtmiş değildir. Çok da önemli olmadığını düşündüğüm bu eksikliği, aşağıda değineceğim gibi Komite giderdi.

---

31 Avrupa Konseyi 1974'te, tarımsal etkinliklerin özel koşullarını göz önüne alarak Çiftçileri Sosyal Korunması Avrupa Sözleşmesi kabul ettiği bir belgedir. Başlığında sosyal güvenlik" değil "sosyal koruma" kavramının kullanıldığı "çiftçiler"e yönelik sözleşme, tarımsal işletme sahiplerinin, aile üyelerinin ve gerektiğinde çalıştırdıkları işçilerin sosyal korunmasını tamamlama ve güçlendirme amacıyla kabul edildi.

Sözleşmeyi, 3 Kasım 2015 itibarıyla, AK'nin 47 üyesinden yalnızca 9'u onayladı ve 2'si de imzaladı. Türkiye, sözleşmeyi ne onayladı, ne de imzaladı.

32 9 Kasım 2015 itibarıyla, 193 BM üyesinden 164'ü sözleşmeyi onayladı (%84,97).

33 "droit ... à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales / right … to social security, including social insurance."

Sözleşme, sosyal sigortaların yanı sıra, özel olarak korunmasını öngördüğü kişilere ilişkin kurallarında, kanımca sosyal güvenlik hakkının kapsamını sosyal sigortaları aşmak üzere genişleten başka bileşenlere de yer verdi. Örneğin, taraf devletlere yönelik olarak, *aile* için öngördüğü en geniş "koruma ve yardım" yükümlülüğü, [34] bunlardan biridir (m. 10/1). Yine, genel olarak *anneler* için getirdiği "özel koruma" [35] yükümlülüğü de, sosyal güvenlik hakkının bileşenlerindendir. Yanı sıra, annelerden "çalışan" kadınların (çalışan annelerin*)* yararlan(dırıl)ması için seçenekli olmak üzere ayrıca tanıdığı şu iki yükümlülük de, sosyal güvenlik hakkının –ve aynı zamanda çalışma hakkının– bileşenleri arasında yer alır: Doğum öncesi ve sonrasında "makul" bir süreyi kapsayan bu dönemde, "ücretli izin" *yada* "yeterli sosyal güvenlik tedbirlerini (ödemelerini / yardımlarını) kapsayan izin" (m. 10/2). [36] Sözleşmenin, tüm "çocuklar ve gençler" yararına öngördüğü şu yükümlülük de, geniş anlamda sosyal güvenlik hakkı kapsamındadır: Taraf devletin, "özel koruma ve yardım önlemleri alması" (m. 10/3). [37] Sözleşmede, Evrensel Bildirge'nin evlilik içi yada dışı doğan çocuklar arasında bu korumadan yararlanmada ayrım yapılmasını yasaklayan kuralına benzer bir düzenleme yoktur.

Geniş anlamda sosyal güvenlik hakkı ve özellikle de sosyal koruma ile yakından bağlantılı olan ve "herkes"e tanınan iki hakkı, sözleşme şöyle tanımladı: "... ***yeterli bir yaşam düzeyine sahip olma ve yaşam koşullarını sürekli geliştirme hakkı"*** (m. 11/1). [38] Bu haklar, kendisi ve ailesi için olmak üzere *yeterli beslenme, giyim ve konut*u da kapsar. Devlet, almakla yükümlü olduğu önlemlerle, bu hakların gerçekleştirilmesini güvence altına alır.

Sözleşmenin "herkes"e tanıdığı bir başka önemli hak, "***açlıktan kurtulma hakkı***"dır (m. 11/2). [39] Sözleşme, taraf devletin, kendisinin yada uluslararası işbirliği yoluyla özel programları da kapsamak üzere alacağı önlemleri ve amaçlarını belirterek, yükümlülüğün içeriğini gösterdi.

"Herkes"e tanıdığı sağlık hakkını da, "ulaşılabilecek en yüksek fiziksel ve zihinsel sağlık standardına sahip olma hakkı" biçiminde tanımlayan sözleşme, "tam olarak kullanılmasını sağlamak" amacıyla taraf devletlerin almakla yükümlü olduğu önlemleri sıraladı (m. 12).

---

34 "une protection et une assistance / protection and assistance."

35 "une protection spéciale / special protection."

36 "congé accompagné de prestations de sécurité sociale adéquates / leave with adequate social security benefits."

37 "mesures spéciales de protection et d'assistance / special measures of protection and assistance."

38 "droit de toute personne à un niveau de vie suffisant et une amélioration constante de ses conditions d'existence / right of everyone to an adequate standard of living and to the continuous improvement of living conditions."

39 "droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim / the fundamental right of everyone to be free from hunger."

b. Genel Gözlem Kararı

Pozitif düzenlemelere dayanan yukarıdaki açıklamalar ve özellikle ESKHK'nin sosyal güvenlik hakkına ilişkin 5-23 Kasım 2007 tarihli oturumda kabul ettiği ve 4 Şubat 2008'de yürürlüğe giren ***"genel gözlem (yorum)" kararı*** temelinde (CDESC, 2007), hakkın özneleri, içeriği, taraf devletin yükümlülükleri ve sonuç olarak sözleşmenin benimsediği ana yaklaşım konularında aşağıdaki saptamalar yapılabilir:

Öncelikle sosyal güvenlik hakkı, bölünmezlik ve bütünsellik ilkelerinin doğal sonucu olarak, sözleşmenin güvenceye aldığı öteki tüm sosyal haklarla *karşılıklı bağımlılık* ilişkisi bulunan bir insan hakkıdır. [40] Komite bunu, bu evrensel ilkelere açıkça değinmeksizin şöyle anlatıyor: Sosyal güvenlik hakkı, *sözleşmede açıklanan hakları tam olarak kullanma yeteneğinden yoksun bırakan* durum ve koşullara karşı ***tüm kişilerin insan onurunu güvenceye alma*** yönünden temel bir önem taşır (§ 1).

Komite bu noktaya, uygun bir sosyal güvenliğe hiç erişememe yada yeterli biçimde / düzeyde erişememenin sözleşmede açıklanan (başka) çok sayıda hakkın gerçekleşmesini engellemesi karşısında duyduğu kaygıyı dile getirerek de değinmiştir (§ 8). Sözleşmenin güvenceye aldığı çok sayıda sosyal hakkın gerçekleşmesine destek olmada oynadığı rolü vurgulayan Komite, bu özelliğinin sosyal güvenlik hakkını tamamlayan –bazı kişi kesimlerine yönelik *sosyal hizmetler* sağlamak için– başka önlemler alınmasını da zorunlu kıldığını eklemiştir (§ 28). Yine, insan onuru için taşıdığı temel önemin ve hakkın yasal olarak tanınmasının, yasal düzenleme ve politikalarda öncelikli bir dikkat konusu olması anlamına geldiğini belirtmiştir (§ 41).

Genel olarak sözleşmede öngörülen hakların her birinin özünü "*asgari düzeyde*" karşılamakla yükümlü olduğunu anımsatan Komite, sosyal güvenliğin "asgari düzeyi" konusunda sözleşmeden doğan "temel yükümlülükler"den birinin, ulusal düzeyde bir *sosyal güvenlik stratejisi ve eylem planı* kabul edip uygulama olduğunun altını çizmiştir (§ 59).

Kanımca, Komite'nin örtük biçimde değindiği sözleşme güvencesindeki öteki haklarla karşılıklı bağımlılık ilişkisi, [41] salt sosyal haklarla sınırlı görülmemelidir. Belirttiğim ilkelerin genelliği nedeniyle, sosyal güvenlik hakkının diğer kişi haklarının da tam ve eylemli olarak kullanılmasını koşullandırdığı göz ardı

40 Bu bağlamda, İnsan Hakları Uluslararası Hukuku'nun temel özelliklerinden birini oluşturan ve BM'nin düzenlediği 1993 Viyana Dünya İnsan Hakları Konferansı'nda birçok kez vurgulanan tüm insan haklarının bölünmezlik ve karşılıklı bağımlılığı ilkelerinin, insana içkin onur, katılma ve kadın-erkek eşitliği gibi insan haklarının odağında yer aldığını anımsatmak gerekir (NU, 2004: 4).

41 ESKH Komitesi, çalışma hakkına ilişkin 24 Kasım 2005 tarihli ve 18 sayılı Genel Gözlem (Yorum) kararında; insan onurunun ayrılmaz bir parçası saydığı çalışma hakkının, diğer insan haklarının kullanımı için kaçınılmaz olduğunu vurguladı (Gülmez, 2014: 94-95).

edilmemelidir. Kuşkusuz Komite'nin, pozitif düzenlemede açıkça belirtilmeyen –dolayısıyla sınırlandırılmayan– özneleri genel yorumunda "tüm kişiler" olarak tanımlamış ve aslında tüm insan hakları gibi sosyal güvenlik hakkının da özündeki etik değer "insan onuru"nun güvenceye alınması yönünden taşıdığı önemi vurgulamış olması doğrudur. Bu bağlamda Komite'nin, sosyal güvenliğin "ekonomik yada mali politikanın basit bir aracı" olarak değil "bir "sosyal iyilik" [42] olarak görülmesi gerektiğinin altını çizdiği unutulmamalıdır (§ 10).

Komite'nin, sosyal güvenlik hakkının *maddi içeriği* konusunda genel yorumunda belirttiği görüşler şöyle özetlenebilir: Sosyal güvenlik hakkı, ayrım gözetmeksizin, üç durumda koruma sağlamak amacıyla, para olarak yada para dışında yardımlara erişme ve yardımlardan yararlanmayı sürdürme hakkını içerir:

a) Hastalık, annelik, iş kazası, işsizlik, yaşlılık yada aile üyelerinden birinin ölümü nedenleriyle istihdama bağlı gelir kaybı;
b) Sağlık yardımlarına erişmenin ölçüsüz (aşırı yüksek) maliyeti;
c) Aile ödeneklerinin (yardımlarının), özellikle bakmakla yükümlü olunan çocuklar ve gençler nedeniyle yetersizliği (§ 2).

Taraf devletler, tüm kişilerin "sosyal sigortalar"ı da kapsayan sosyal güvenlik hakkının ayrım gözetilmeksizin gerçekleştirilmesi amacıyla somut önlemler almalı ve eldeki kaynaklarını azami düzeyde kullanarak, gerektiğinde düzenli biçimde gözden geçirmelidir (§ 4).

Komite taraf devletlerin, sosyal güvenlik hakkının tam olarak kullanılmasını sağlayıcı önlemler alma, özellikle bir yada birçok rejimden oluşan bir *sistem kurma* ile "kolaylaştırma", "geliştirme" ve "sağlama" olmak üzere üçe ayırarak açıkladığı *işlerliğe geçirme* konusunda sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yinelemiştir (§ 47-50). Sosyal güvenlik hakkının "normatif içeriği"ni oluşturan öğeleri (sosyal risk ve rastlantıları), başka deyişle sosyal güvenlik sisteminin kapsaması gereken –her biriyle ilgili görüşlerini belirttiği– dokuz büyük kolu şöyle sıralamıştır: Sağlık bakımları, hastalık, yaşlılık, işsizlik, iş kazası, aile ve çocuk yardımı, annelik, sakatlık, arda kalanlar ve öksüzler / yetimler (§ 9-21). Sözleşme anlamında sosyal güvenlik hakkının bu sigorta kollarıyla sınırlı olmadığını belirtmeye gerek yoktur.

Öte yandan Komite, ***taraf devletlerin küreselleşmenin sosyal güvenlik hakkı üzerindeki olumsuz etkilerine karşı yükümlülükleri bulunduğunu*** da vurgulamıştır. Buna göre taraf devletler, uluslararası finans kuruluşlarının (Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve bölgesel kalkınma bankalarının) üyesi olarak imzaladıkları ve uyguladıkları uluslararası ve bölgesel anlaşmaların sosyal güvenlik hakkı üzerinde olumsuz etkilerde bulunmaması için önlemler almalıdır. Serbest ticaret anlaşmaları, taraf devletin sosyal güvenlik hakkının tam olarak kullanılmasına engel olmamalıdır. Bu örgütlerin üyesi olarak önlemler alırken de, sosyal güvenlik hakkını gerektiği biçimde göz önünde bulundurmalıdır. Bu kuruluşların politika ve uygulamalarının, özellikle yapısal uyum ve sosyal gü-

42 "un bien social / a social good."

venlik rejimlerinin uygulamaya konulmasıyla ilintili olanlarının, sosyal güvenlik hakkına engel olmaya değil geliştirmeye yönelik olmasına dikkat etmelidir (§ 57-58).

Son olarak, Komite'nin genel yorumunda özneler bağlamında dile getirdiği görüşlerinden sosyal güvenlik alanında yeterince korunmayan kişi kesimlerine ilişkin olanları özetlemek istiyorum. Komite'ye göre, sosyal güvenlik sistemi, hukuksal olarak ve uygulamada, *hiçbir ayrım gözetilmeksizin* herkesi, özellikle de ***finansman kaynakları sınırlı olsa bile*** (§ 51) ***en elverişsiz ve marjinal kümelerin üyesi olan kişileri kapsamalıdır*** (§ 23). Sözleşmeyi onaylayan devletler, bu kişilerin sosyal korunmasına özgü sistemler tasarlamalıdır (§ 28). Sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamını genişletmek, özellikle de ***kısmi zamanlı çalışanları, mevsimlik çalışanları, bağımsız çalışanları, ev emekçilerini ve kayıt dışı ekonomide çalışanları*** sistemin uygulama alanına almak amacıyla, eldeki kaynaklarını en üst düzeyde kullanarak ve kullandığını kanıtlayarak önlemler almalıdır. ***Yerli halk ve azınlık grupları, göçmen işçiler, mülteciler, sığınma isteyenler, yurtsuzlar, iç (yerli) göçmenler*** de; doğrudan yada dolaylı biçimde, hukuksal olarak yada fiilen, sözleşmenin yasakladığı nedenlere dayalı ayrımcılık yaparak sosyal güvenlik sistemi dışında bırakılmaması gereken kişiler arasındadır (§ 33- 39).

c. Değerlendirme

BM'nin ikiz sözleşmelerinden sosyal insan haklarını hukuksal güvenceye alan ESKHUS'nin sözel metnine dayalı bir değerlendirme yapıldığında; benimsenen yaklaşımın, özünde FB, İHEB ve ASŞ çizgisinden farklı olmadığı; buna karşılık İHEB ve ASŞ'de yer almayan açlığa karşı korunma hakkının, 1966 sözleşmesiyle uluslararası sosyal insan hakları pozitif hukukuna ilk kez girdiği söylenebilir.

Bildirge'yle karşılaştırıldığında da, şu saptamalar yapılabilir: Sözleşmenin değinilen maddelerinde "sosyal" ve "koruma" sözcükleri birlikte kullanılmaz. Örneğin, gerek bu maddelerde ve gerekse "hakça ücret ve eşit değerde iş için eşit ücret" konusundaki maddelerinde (m. 7/a, b), Bildirge'de olduğu gibi "sosyal koruma önlemleri" terimi geçmez. Daha açık bir deyişle sözleşmede; aile için "koruma ve yardım"dan, anneler için "özel koruma"dan, tüm çocuklar ve gençler için de "özel koruma önlemleri"nden söz edilir. Bu anlatımlardansa, "sosyal koruma hakkı" çıkarılamayacağı açıktır.

Sözleşmenin "sosyal" sıfatlı haklar kümesine ilişkin pozitif kuralları Komite'nin sosyal güvenlik hakkıyla ilgili genel yorum kararı ışığında kısaca değerlendirildiğinde de, sonuç olarak şu temel saptamalar yapılabilir:

Sosyal güvenlik, gerek özneleri ve gerekse maddi içeriği yönlerinden geniş kapsamlı bir insan hakkıdır. Özünde, tüm insan hakları gibi, "insan onuru" vardır. ***Ekonomik ve mali politikaların basit bir aracı olarak görülemez***. Araç değil amaçtır. Taraf devletlere, bir yandan "derhal" yerine getirmelerini zorunlu kılan ve öte yandan da *asla geriye götürmeksizin* ve var olan kaynaklarını en üst

düzeyde seferber ederek *aşamalı* biçimde gerçekleştirme çabası göstermelerini içeren yükümlülükler getirir. Sosyal güvenlik hakkının, yalnızca sözleşmede güvenceye bağlanmış sosyal haklardan eksiksiz biçimde yararlanma değil, aynı zamanda "yaşam hakkı"ndan başlayarak tüm insan haklarından tam olarak ve ayrım gözetilmeksizin yararlanma yönlerinden yaşamsal önemi vardır. Birbirini tamamlayan "rejimler"den oluşan bir "sistem" kurulmasını ve işle(til)mesini gerektiren sosyal güvenlik; hiçbir kesimi dışlamayan, yani bağımlı ve bağımsız çalışanlarla sınırlı olmaksızın tüm kişileri ve özellikle tüm elverişsiz kişi kesimlerini kapsaması gereken özneleriyle ve sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerle bile sınırlı tutulmaması gereken maddi içeriğiyle, insan haklarının bölünmezlik, bütünsellik ve karşılıklı bağımlılığı ilkelerinin en geniş ve somut biçimde uygulama alanı bulduğu, bulması gereken bir insan hakkıdır.

Kanımca bu anlamda bir insan hakkı olarak ***sosyal güvenlik, "sosyal koruma"yı da kapsar***. Başka deyişle, UÇÖ temelinde oluşturduğum üç dönemli modelin son evresi çerçevesinde değineceğim tartışmalara temel olan sosyal koruma da, kapsadığı ve kapsayacağı iki boyutlu önlemlerle sosyal güvenlik hakkının –onu güçlendiren ve geliştirme amacı taşıyan– bileşenlerindendir. Sözleşmenin hiçbir kuralı, bu yoruma engel değildir. Komite'nin yorumuna göre "sosyal güvenlik"in, genel bir anlatımla, kişinin denetiminde olmayan nedenlerle varlığını (yaşamını) sürdürme araçlarını yitirmesine bağlı tüm risklere karşı korunmasını kapsayan bir terim olması (NU, 2013: § 33), sosyal korumayı da içerdiğini gösterir. Sözün özü, ***sosyal koruma, sözleşmede tanımı yapılan ve tanınan bir "hak" değildir.*** Tüm bileşenleriyle sosyal güvenlik hakkının sağlamak ve gerçekleştirmek istediği amaçtır. Sosyal güvenlik hakkının bazı bileşenleri için öngörülen koruma ve / yada özel koruma önlemlerinden, ayrı bir sosyal koruma hakkının varlığına ulaşılamaz.

Kanımca, Komite'nin genel yorum kararının özünde yatan yaklaşım göz ardı edilerek, yeni ve kurtarıcı, özellikle sosyal güvenliği de içeren bir kavrammışçasına "sosyal koruma"ya sarılmak, insan hakkı olarak sosyal güvenliği geri plana atmaktan, sosyal devleti ve sosyal adaleti gerçekleştirmenin en önemli araçlarından biri olan, 1944'te Filadelfiya Bildirgesi'yle uluslararası insan hakları hukukuna giren ve BM sisteminde de benimsenip hukuksal güvenceye bağlanan sosyal güvenlik hakkını önemsizleştirip gözden düşürmekten başka bir anlam taşımaz.

d. Komitenin Türkiye Raporu

Türkiye, 2003'te onayladığı sözleşmeye ilişkin ilk raporunu öngörülen süresinden çok sonra gönderdi ve Komite de, ilk ayrıntılı hükümet raporunu ancak 2011'de değerlendirdi. 12 Temmuz 2011'de açıkladığı gözlemlerinden sosyal güvenlik hakkına ilişkin görüş, eleştiri ve önerileri özetle şöyledir:

Türkiye, sosyal güvenlik sistemini kayıt dışı ekonomide çalışanları ve özellikle kadınları kapsayacak biçimde gözden geçirmelidir. Bu konuda, Komite'nin

2007 tarihli ve 19 sayılı genel gözlem / yorum kararına bakılmalıdır. Nüfusun yaklaşık %20'sinin sosyal güvenlik kapsamı dışında kalması kaygı vericidir. Ne yazık ki iletilen bilgiler, sosyal güvenlik sisteminin sözleşmenin gerekli gördüğü risk ve rastlantılara karşı hangi ölçüde koruma sunduğunu / sağladığını değerlendirme olanağı vermemiştir. Türkiye gelecek (Haziran 2016'da sunulması öngörülen ikinci) raporunda, sistemin kapsamı (büyük riskler, elverişsiz ve marjinal gruplar ve sağlık yardımları için yeşil kartı olanlar) konusunda ayrıntılı bilgiler sunmalıdır (CDESC, 2011: § 21).

Emeklilik ödeneği / aylığı alan yaşlılar oranının düşük olmasını ve aylık tutarının uygun bir yaşam düzeyi sağlama yönünden yetersiz kalmasını kaygı verici bulan Komite, hiçbir geliri olmayan yaşlılara yardımın yaygınlaştırılması, emeklilik ödeneği tutarının uygun bir yaşam düzeyini güvenceye alacak biçimde gözden geçirilmesini ve gelecek dönemsel raporda da, yaşlıların ekonomik, sosyal ve kültürel hakları kullanmasına ilişkin ayrıntılı bilgiler sunulmasını istedi (§ 21). [43]

43 Birleşmiş Milletler'in, "genel" nitelik taşımayan, "özel" konu ve kişi kesimlerine yönelik başka insan hakları sözleşmelerinde de sosyal güvenlik hakkına ilişkin kimi düzenlemeler vardır:

1) Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme (1965, 1969, 2002)

BM'nin genel nitelikli ikiz sözleşmelerinden bir yıl önce 1965'te kabul edilen" –ve 177 devletin onayladığı– bu sözleşme, taraf devletlerin üstlendiği "ırk, renk ya da ulusal veya etnik köken ayrımı yapmaksızın" ve "herkesin kanun önünde eşitlik hakkını garanti altına alarak" yararlanmasını sağlamakla yükümlü olduğu ve "özellikle" diyerek tüketici olmaksızın saydığı ekonomik, sosyal ve kültürel haklar arasında "sağlık, tedavi, *sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlerden yararlanma hakkı*" da bulunmaktadır (m. 5/e, iv) (Gülmez: 2004: 176-179).

2) Kadınlara Karşı Tüm Ayrımcılık Biçimlerinin Kaldırılması Uluslararası Sözleşmesi (1979, 1981, 1985)

Kadınlara karşı ayrımcılığın "istihdam" alanında da kaldırılması için taraf devletlerce uygun önlemler alınmasını öngören –189 devletin onayladığı– sözleşme; sosyal haklar arasında, "özellikle" diyerek saydığı emeklilik, işsizlik, hastalık, sakatlık, yaşlılık yada başka her tür çalışma yeteneği kaybı nedeniyle yapılan ödemeleri / yardımları kapsayan "sosyal güvenlik hakkı" ile "sağlığın korunması hakkı"nı da belirtmiştir (m. 11/1, e, f). Ayrıca, kadınların eşitlik temelinde yararlanmalarını sağlamak amacıyla uygun önlemler alma yükümlülüğünün "aile yardımları hakkı" için de geçerli olduğunu (m. 13/a); kırsal bölgelerde, özellikle sağlık alanında uygun hizmetlere erişim ve sosyal güvenlik programlarından doğrudan yararlanma hakları sağlanmasını (m. 14/2, b, c) öngörmüştür (Gülmez, 2004: 255-256).

3) Çocuk Hakları Sözleşmesi (1989, 1990, 1995)

1989 tarihli –196 devletin onayladığı– ÇHS, ESKHUS'deki yaklaşım ve anlatıma koşut biçimde, çocuğun sosyal sigortayı da kapsayan sosyal güvenlikten yararlanma hakkını güvenceye almıştır (Gülmez: 2004: 306-309). Hakkın, tam olarak gerçekleş-

5. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (1996, 1999, 2007)

1961 Avrupa Sosyal Şartı'nın genel olarak yetersiz maddi içeriği, önce 1988'de "yaşlıların sosyal korunma hakkı"nı da kapsayan dört sosyal hakkın, sonra da daha kapsamlı biçimde sekiz sosyal hakkın eklenmesiyle geliştirildi.

1961'de öngörülen "sosyal" sıfatlı haklarda kimi sınırlı eklemelerin yanı sıra, liste ve içerik olarak genişletilen yeni Sosyal Şart'a, bu küme kapsamında yer alan bazı haklar da eklendi. Avrupa pozitif hukukuna ilk kez (?) giren yeni bu haklar, "yoksulluğa ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı" ile "konut hakkı"dır. Ayrıca, 1961 Sosyal Şartı'ndaki haklara da eklemeler yapıldı (Gülmez, 2006; 2007).

III. UÇÖ BELGELERİ: 1999 SONRASI DÖNEM

"Sosyal" sıfatlı hakların UÇÖ belgelerindeki evriminin "***Sosyal Korumalı Sosyal Güvenlik Hakkı***" olarak tanımladığım üçüncü dönemi; Örgüt'ün yaklaşımı, aynı zamanda üret(e)mediği ve kesintilerle ürettiği belgeler, yapılan araştırma ve tartışmalar göz önüne alındığında, daha önce de belirttiğim üzere, aslında sosyal güvenlik hakkı dönemidir.

tirilmesi için de, taraf devletlere "ulusal hukuklarına uygun, gerekli önlemleri alma" yükümlülüğü getirmiştir (m. 26). "Asgari haklar"ı güvenceye alan sözleşmenin içerdiği bir başka hak ise, "yeterli yaşam düzeyi hakkı"dır (m. 27).

4) Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunması Uluslararası Sözleşmesi (1990, 2003, 2004)

1990 tarihli –ve 48 devletin onayladığı– bu sözleşme, göçmen işçiler ve aile üyelerinin sosyal güvenlik hakkı için eşit işlem yükümlülüğü öngörmüştür (m. 27). Bunun koşulları ise, istihdam eden devletin "yasaları ile ikili anlaşmalar ve uluslararası anlaşmalarda yer alan ilgili şartları(n) yerine getir(ilmesidir)." Eğer yürürlükteki yasalar göçmen işçi ve aile üyelerine belli bir sosyal yardımı sağlayamıyorsa, "ilgili Devletler ilgili şahısların bu yardım ile bağlantılı olarak yapmış bulundukları katkının kendilerine geri ödenmesi imkanını, aynı durumdaki vatandaşlarına yapılan uygulama esas alınmak suretiyle değerlendirirler" (Gülmez: 2004: 326-334).

5) Engellilerin Hakları Sözleşmesi (2006, 2008, 2009)

BM insan hakları sözleşmelerinin görece en yenisi olan 2006 tarihli –160 devletin onayladığı– bu sözleşme, "uygun (yeterli) yaşam düzeyi ve sosyal koruma" başlıklı maddesinde, bu hakkı engelli kişilerin kendisi ve aileleri için güvenceye almıştır. Kapsamında da, özellikle "uygun beslenme (yiyecek), giyim ve konut (barınma)" bulunduğunu belirtmiştir. Ayrıca, engellilere ve aile üyelerine, yaşam koşullarının sürekli biçimde iyileştirilmesi hakkı tanımıştır (m. 28/1).

Sözleşme, taraf devletlerin, engelli kişilerin uygun yaşam düzeyi ve *sosyal korunma hakkı*ndan (droit des personnes handicapées à la protection sociale) engele dayalı ayrım gözetilmeksizin yararlanmasını, hakkı korumak ve kullanılmasını geliştirmek için uygun önlemler almasını öngörmüş ve amaçlarını sıralamıştır (m. 28/2).

Ne var ki, yine yukarıda değindiğim gibi, Filadelfiya Bildirgesi ve aynı yıl kabul edilen tavsiyeler ile başlayan sosyal güvenlik hakkı döneminin "altın çağı" uzun ömürlü olamadı. Savaş'ı izleyen yıllardan beri kesintisiz süren ekonomik büyümeyi sonlandıran 1973 birinci petrol şoku, büyük ölçüde altın çağın da sonu oldu. Daha doğrusu, uzun kesintilerle ve başka alanlarda da uygulanan yumuşak hukuk yaklaşımının ürünü olan kimi düzenlemelerle sürdü. Kanımca bunun en çarpıcı kanıtı, 1934 tarihli ve 44 sayılı işsizlik sözleşmesinin 1972'de başlatılan gözden geçirilmesi sürecine ilişkin hazırlık çalışmalarının, sanayi devrimini izleyen yıllarda çıkarılan ilk "sosyal yasalar"ın parlamento komisyonlarında mekik dokurcasına oyalanmasını çağrıştıran bir sürecin ardından, ancak 16 yıl sonra sonuçlanabilmiş olmasıdır (BIT, 2011a: § 92)!

1988'de, 102 sayılı sözleşmeden tam 36 yıl sonra, iki katlı sosyal güvenlik hakkı yapılanmasının "üst normları"nı düzenleyen sözleşmelerin (UK'nin diliyle üçüncü kuşak normların) sonuncusu olmak üzere, istihdamın geliştirilmesi ve işsizliğe karşı koruma öngören 168 sayılı sözleşme kabul edildi. Sözleşme, sosyal güvenliği, farklı bir yaklaşımla, öncelikli hedef olan verimli ve özgürce seçilmiş tam istihdamı geliştirme ekseninde *sosyal politikaların global bütünlüğü içinde* (özel istihdam programları, aktif emek piyasası önlemleri, mesleksel eğitim ve yönlendirme, yeniden içerme hizmetleri çerçevesinde) ele aldı.

168'den sonra da, 2000'de anneliğin korunmasına ilişkin sözleşme ve tavsiye ile 2002'de meslek hastalıklarına ilişkin tavsiye dışında, sosyal güvenlik alanındaki kural üretme etkinliği yeniden ve uzun bir süre için durdu. Uzmanlar Komisyonu'nun kanımca da doğru bir tanımla "*yitik kuşak*" biçiminde adlandırdığı 20 yıl –hatta kanımca 1988'den 2012'ye değin sürdüğünden 24 yıl– boyunca Genel Konferans'a sunulan hiçbir yeni kural üretme girişimi olmadı (BIT, 2011a: § 27-28). Sonuç olarak, 1974-2015 arasındaki 41 yıllık dönemde, toplam 5 sözleşme ve 6 tavsiye kabul edildi. İkinci kuşak sosyal güvenlik hakkı sözleşmelerinin sonuncusu olan –tıbbî bakım ve hastalık yardımlarına ilişkin– 130 sayılı sözleşmenin kabul edildiği 1969'dan başlatıldığında ise, bu dönem 45 yıla çıkmaktadır!

Başlığında "sosyal koruma" kavramını kullanmakla birlikte sosyal güvenlik hakkına sık sık göndermelerde bulunan bir düzenleme de, özellikle Örgüt'ün "insanca çalışma" paradigmasının ortaya atıldığı 1999'da başlayan –aşağıda özetlediğim– girişimlerden 14 yıl sonra ve ancak bir yumuşak hukuk belgesiyle gerçekleştirilebildi.

1. Sosyal Koruma Temel Çerçeveler Tavsiyesi'ne Doğru (1999-2012)

UÇÖ bağlamında olmak üzere –belirttiğim ve belirteceğim gerekçelerle– "***sosyal korumalı sosyal güvenlik hakkı***" olarak tanımladığım ve temel belgesini 202 sayılı tavsiyenin oluşturduğunu düşündüğüm üçüncü dönemin yolu, 1980'li yılların sonunda yeni bir yaklaşımla kabul edilen 168 sayılı sözleşmeden çok

sonra başlayan tartışmalarla açılabildi ve uzun bir süre sonra, 2012 tavsiyesinin kabul edilmesiyle somutlaştı.

"Sosyal koruma", 202 sayılı tavsiye öncesinde, UÇÖ'nün "küreselleşmeye sosyal yanıt dönemi"nde kabul ettiği belgelerde ve denetim organlarının raporlarında sıkça yer almaya, hukuksal bağlayıcılığı olmayan ve özellikle sosyal güvenlik rejimlerinin kapsamadığı kişi kesimlerini korumaya yönelik yeni bir belgeyle düzenleme yapılmasına gereksinim bulunduğu yolunda –Örgüt dışında da uluslararası kabul ve destek gören– girişimlerde bulunulmaya, görüş ve öneriler dile getirilmeye başladı. Sosyal güvenlik konusundaki yaklaşımını yineleyen Örgüt'ün çabaları, *yararlanmayanların korunması* üzerinde yoğunlaştı. Emeklilik reformu üzerindeki tartışmaların yerini "herkes için sosyal güvenlik" sorunu aldı (Rodgers vd.: 184).

Tavsiyenin yol haritasını, çok gerilere gitmeksizin [44] ve UÇÖ ile sınırlı olarak, örneğin Örgüt'ün 1999'da XXI. yüzyılda eylem programını tanımlayan "***insanca çalışma gündemi***"nden başlatmak gerekirse; [45] sosyal güvenliğin

44 Örneğin, Birleşmiş Milletler'in 6-12 Mart 1995 tarihlerinde Kopenhag'ta gerçekleştirdiği Sosyal Gelişme İçin Dünya Doruk toplantısında (Rodgers vd.: 242-244) kabul edilen ***Sosyal Gelişme Kopenhag Bildirisi ve Eylem Programı***'nın çeşitli bölümlerinde, "*Yoksulluğun Kaldırılması*" ve özellikle "*Sosyal Korumayı İyileştirmek ve Elverişsizliği Azaltmak*" başlıklı bölümlerde, çeşitli bağlamlarda –ama "hak" nitelemesi yapılmaksızın– "*temel sosyal koruma*" (protection sociale de base) ve çok daha sık olmak üzere "*sosyal koruma*" kavramları geçmektedir.

Birkaç örnekle yetinerek belirteyim ki, eylem programı ve amaçlar arasında; "***gereksinmelerini karşılayamayan kişilere sosyal koruma sağlanması***"; "herkesin, özellikle ***yoksulların ve korumasız kişilerin temel sosyal hizmetlere erişimlerinin sağlanması***"; "sosyal koruma sistemlerinin desteklenmesi ve gerektiğinde, iş bulamayan yada hastalık, sakatlık, annelik vb. nedenlerle çalışamayan kişileri yoksulluktan korumak için bu sistemlerin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması" öngörüldü (NU, 1995: 16, 19, 50-52, özellikle 63-64).

Bu program ve amaçların, Filadelfiya Bildirgesi'nde bulunduğunu, sanırım anımsatmaya gerek yoktur!

45 Ne var ki Örgüt'ün, ekonomi ve ticaretin küreselleşmesinin yarattığı olumsuz sosyal sonuçlara yanıt vermek üzere ancak 1998'de kabul ettiği Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler ile İzlenmesi UÇÖ Bildirgesi'nde (Gülmez, 2011: 148 vd.; 2013c: 107-109), ne sosyal güvenlik, ne de sosyal koruma kavramları geçer. Doğallıkla, "temel insan hakları sözleşmeleri" olarak ayrı bir denetim (daha doğrusu izleme) sistemi (Gülmez, 2005: 503 vd.) kapsamına alınan 8 sözleşme arasında, sosyal güvenlikle ilgili herhangi bir sözleşme yoktur, alınması da düşünülmüş değildir. Kanımca, 168 şöyle dursun, onca esnekliğine karşın az gelişmiş ülkelere yönelik "asgari norm" sözleşmesi olan 102'nin bile onay sayısının çok düşük düzeyde kalmış olması, bu liste kapsamına alınmasını gerektirirdi. Öyle görünüyor ki, işveren kanadın göstermesi olası tepkinin yanı sıra, sosyal güvenliğin devletlerin "olumlu edim"de bulunmasını gerektiren bir hak olması, buna olanak tanımamıştır.

güçlendirilmesi, bu programın dört stratejik amacından biri oldu. ***Küreselleşen ekonomide sosyal güvenlik açığına çözüm bulma zorunluluğu*** da, öncelikler arasına konuldu (Gülmez, 2013c: 113-114). Genel Müdür'ün UÇK'ye sunduğu "İ*nsanca Çalışma*" (travail décent) başlıklı raporda; "sosyal koruma" söylemi çok sık yinelendi. Öncelikli programlar arasında, "sosyal koruma ve sosyal güvenliğin güçlendirilmesi"ne de yer verildi. Nerede otururbut otursun, herkesin asgari sosyal korumaya, gelir güvencesine gereksinmesi olduğu belirtildi. Sosyal gelişmelere uyum, sosyal güvenliği yaygınlaştırma, daha iyi yönetme, emek piyasası ve istihdam politikalarına bağlama zorunluluğu vurgulandı. Örgüt'ün ***sosyal güvenliğin temel ilkelerine saygı göstererek korumayı güçlendiren çözümler*** bulması istendi (BIT, 1999; BIT, 2011a: § 18; Rodgers vd.: 185).

2001'de, Örgüt'ün sosyal güvenliği yaygınlaştırma stratejisinin istihdam stratejisine ve diğer sosyal politikalara bağlı olduğu kararlaştırıldı. Genel Konferans'ta, XXI. yüzyıl için Örgüt'ün temel yönelimlerini belirlemeye yönelik üçlü tartışmalar sonunda, ***sosyal güvenliğin temel insan haklarından biri olduğu yinelendi.*** Örgüt'ün ***etkinliklerinin Filadelfiya Bildirgesi'ne, insanca çalışma gündemine ve bu alanda yürürlükte olan normlara dayanması gerektiği*** anımsatıldı. Sosyal kapsamın tüm kişilere yönelik olarak genişletilmesi doğrulandı ve sonunda Büro'dan, *büyük bir* ***küresel kampanya*** başlatması istendi (BIT, 2009).

2002'de Yönetim Konseyi, *Cartier Grubu*'nun 1995'ten beri sürdürdüğü çalışmalar sonunda, sosyal güvenliğe ilişkin –tümü sanayi toplumu ürünü olan– 31 sözleşmeden yalnızca 8'inin (102, 118, 121, 128, 130, 157, 168 ve 183 sayılı sözleşmelerin) güncelliğini koruduğuna karar verdi (BIT, 2011b: § 34; 2011a: 32).

2003'te Örgüt, UÇK'nin iki yıl önce kararlaştırdığı ***sosyal güvenlik ve herkes için kapsam kampanyasını başlattı.*** Amaç, özellikle kayıtdışı ekonomide sosyal güvenliğin kapsamını artırma zorunluluğu konusunda üçlü yapı aktörlerinin oydaşmasını uygulamaya koymaktı (BIT, 2011a: § 20, 601; 2011b: § 30, 31; 2011d: 3-4). UÇÖ Anayasası'ndan esinlenen kampanya stratejisi ile UÇK'nin 2001'de sosyal güvenlik sorunlarını incelemesini belirleyen dört temel öğe yada ilke vardı: *Evrensellik, aşamalılık, çoğulculuk ve sonuçlara vurgu (odaklanma)*. Kampanyanın dayandığı temel düşünsel yaklaşımın özü de şuydu: Kesinlikle ***haklar temeline dayanması*** ve aynı zamanda sosyal güvenliğe evrensel erişimi savunan ve bunun birbirini izleyen iyileştirmeler dizisiyle gerçekleştirilmesini tasarlayan ***aşamalı bir yaklaşım*** (BIT, 2009: iii, 38). Kampanya etkinliklerini özetleyen 2008 tarihli bir raporda, üye devletlerde sosyal kapsamı iyileştirmek için yönlendirici ilkeler içeren ek bir mekanizmanın (kanımca belgenin) olası biçimi ve öğeleri konusundaki üçlü danışmaları sürdürmenin zorunlu olduğu vurgulandı (BIT, 2011b: § 5).

2004'te, Küreselleşmenin Sosyal Boyutuna İlişkin ***UÇÖ Küresel Komisyonu Raporu'***nda; ***küresel ekonominin*** "***sosyo-ekonomik temel çerçevesi***"nin [46] bir

46 "socle socio-économique."

öğesi olarak, asgari bir sosyal koruma düzeyinin tartışmasız kabul edilmesi gerektiği belirtildi. 202 sayılı tavsiye sürecinde ilk kez kullanıldığını sandığım bu kavrama ilişkin ayrıntılı bir tanım yapmayan Küresel Komisyon'un önerdiği üç büyük bileşenden biri sosyal korumaya ilişkindi ve şöyle tanımlanmıştı: İster gelir, ister sağlık yada yaşam kalitesinin başka yönleri söz konusu olsun, toplumun tüm üyeleri için asgari bir güvenliği güvenceye alan sosyal koruma politikaları (BIT, 2004: 35-36; BIT, 2011d: 1, 2). Küresel Komisyonun bu çağrısı, daha sonra "sosyo-ekonomik" yerine "sosyal koruma" denilmesiyle, "sosyal koruma temel çerçevesi" oldu.

10 Haziran 2008 tarihinde kabul edilen ***Hakça Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet UÇÖ Bildirgesi***, dönemin Genel Müdürü J. Somavia'nın anlatımıyla, Filadelfiya Bildirgesi'nden bu yana Örgüt'ün en önemli yenilenme çabasıdır (BIT, 2008: Préface). Örgüt'ün –sosyal güvenlik hakkı için de geçerli olduğu tartışmasız– anayasal ilke ve değerlerini yeniden doğrulayan Bildirge, 1999 "insanca çalışma" paradigmasını kurumsallaştırdı. Özellikle, bölünmezlik ve karşılıklı bağımlılığını vurguladığı *dört stratejik hedef* arasında, "sürekli ve ulusal durum ve koşullara uyarlanmış ***sosyal koruma –sosyal güvenlik ve çalışanların korunması–*** önlemleri alınması ve güçlendirilmesi" [47] hedefine de yer verdi (BIT, 2011a: § 21; 2011b: § 32; Gülmez, 2013c: 110-111; Kapar, 2009: 61-77).

Kanımca 2008 Bildirgesi, sosyal koruma önlemlerinin "sosyal güvenlik ve çalışanların korunması" olmak üzere iki alt başlıktan oluştuğunu gösteren bu kısa anlatımıyla, sosyal koruma ve sosyal güvenlik kavramlarının anlam ve içeriği konusunda tartışmaya açık bir yaklaşım benimsedi. Gerçekten de, Filadelfiya Bildirgesi'nin gereksinmesi olan herkese temel bir gelir sağlanması amacıyla sosyal güvenlik önlemlerinin yaygınlaştırılması ilkesini anımsatan Bildirge, üye devletler ve Örgüt'çe alınacak önlemleri belirtirken, daha genel ve kapsayıcı olduğu düşünüldüğünden olsa gerek, "sosyal koruma" kavramının iki alt başlıktan oluştuğu yolunda yukarıda aktardığım anlatıma yer verdi. Ardından da, "özellikle" diyerek, bu iki alt başlığın adını koyarak içeriğini somutlaştırdı. "***Sosyal güvenlik***" için; "sosyal güvenliğin, gereksinmesi olan herkese temel bir gelir sağlanmasına yönelik önlemleri de kapsamak üzere yaygınlaştırılması ve uygulama alanının ve içeriğinin, teknik, toplumsal, demografik ve ekonomik belirsizlik ve gereksinmelere yanıt vermek amacıyla uyarlanması"nı öngördü. "Çalışanların korunması" için de; çalışanların sağlık ve güvenliğini koruyan çalışma koşulları" ile "ücretler, kazançlar, çalışma süresi ve diğer çalışma koşulları konusunda ilerlemenin meyvelerine hakça katılma olanağı ve bir işi olan ve böyle bir korumaya gereksinme duyan herkes için bir asgari ücret" öngördü.

UÇK, 2011'de –UK'nin hazırladığı iki rapor temelinde– birinci başlığı tartıştı ve ertesi yıl 202 sayılı tavsiyeyi kabul etti. 2015'te de, sıra ikinci başlığın

47 "... renforcer des mesures de protection sociale – sécurité sociale et protection des travailleurs – durables..." / "… enhancing measures of social protection – social security and labour protection – which are sustainable …"

tartışılmasına geldi. 104. Genel Konferans'a bu amaçla sunulan iki raporda (BIT, 2015a; 2015b), 2008 Bildirgesi'nde benimsenen iki alt başlıklı / iki kanatlı sosyal koruma yaklaşımına göndermelerde bulunuldu. "*Değişim İçindeki Çalışma / Emek Dünyasında Çalışanların Korunması*" başlıklı raporda; 2011'de yapılan ve 2015'te yapılacak olan tartışmalara değinilerek, genel bir dille, "sosyal güvenlik ve çalışanların korunmasının birbirini tamamladığı ve ortak amaçlarının çalışanlara ve ailelerine gereksinmeleri olan temel korumayı sağlamak" olduğu belirtildi. Yönetim Konseyi'nin belirlediği yönlendirmelere göre de, "çalışanların korunması" konusundaki tartışmanın ilke olarak 1919'dan beri Örgüt'ün kurucu (anayasal) temaları arasında bulunan şu dört alan üzerinde olacağı eklendi: Ücret politikaları, çalışma süresinin düzenlenmesi, iş sağlığı ve iş güvenliği ve anneliğin korunması (2015b: §§ 2 ve 3).

Kanımca 2008 Bildirgesi ile 2015 raporlarında benimsenen bu yaklaşım konusunda, öncelikle şu saptamalar yapılabilir: Her şeyden önce, 2008 Bildirgesi'nde sosyal koruma, sosyal güvenliği kapsayan bir anlamda kullanılmış olsa da, Örgüt'ün ortaya koyduğu belgeler temelinde, bir "hak" olarak nitelenmiş değildir. Yalnızca, iki alt başlıktan (temel konudan) oluştuğu ileri sürülen genel bir kavram olarak kullanılmıştır. Daha açık bir anlatımla sosyal koruma, 1919'dan beri UÇÖ'nün genel ve anayasal amacıdır. Ve bu, sosyal sigortadan evrilen sosyal güvenlik için de geçerlidir. Kısaca sosyal koruma, tüm kurallar sisteminin amacıdır. Öte yandan, sosyal korumanın ikinci başlığı kapsamında sıralanan dört konu, sınırlayıcı değildir. UÇÖ'nün başka konulardaki amacı da "sosyal koruma"dır. Sosyal güvenlik de, 1919'dan başlayıp aşamalı biçimde ve iki boyutuyla genişleyen kapsam ve içeriğiyle, kuşkusuz ki "çalışanların sosyal korunması"nı amaçlar. Bunun için de, sıralanan konuların "sosyal koruma" şemsiyesi altına sokulmasına gerek bulunmadığı kanısındayım.

2008 Bildirgesi'nin bu yaklaşımı, bir yandan UÇÖ'nün korumayı amaçladığı hak öznelerini Filadelfiya Bildirgesi'nden beri çalışma ilişkileri ve çalışanlar ile sınırlı tutmayan, yoksulları ve yoksunları kapsayan yaklaşımı ve öte yandan 202 sayılı tavsiyenin aşağıda özetleyeceğim yaklaşımı ile çelişmektedir. Genel ve geniş anlamıyla sosyal koruma, yalnızca iki alt başlıkta toplanan konular ve bunlara ilişkin normlarla değil, UÇÖ'nün çeşitli ölçütler temel alınarak 20'yi aşkın başlıkta gruplandırdığı normlar sisteminin tümü için söz konusudur. Sosyal korumanın iki başlığından biri anlamında kullanılan "çalışanların korunması", içerdiği başlıklar tüketici olmasa da bunu daralmıştır.

UÇK'nin 19 Haziran 2009 tarihinde, ekonomik ve mali krize karşı kabul ettiği "***Krizin Üstesinden Gelmek: Dünya İstihdam Paktı***" (DİP) başlıklı belgede; "sağlık yardımlarına erişim, bakmakla yükümlü olunan çocuklara yardım, yaşlı ve engelli kişiler ile işsizlere ve yoksul çalışanlara –istihdam güvenceli kamusal programlarla birleştirerek– gelir güvencesi sağlanması, sosyal koruma temel çerçevesinin başlıca öğeleri arasına yerleştirildi. Genel Konferans'ta, bir sosyal koruma temel çerçevesinden itibaren herkes için sosyal korumanın uygulamaya

konulması, yani elverişsiz / kırılgan / korumasız kişilere yardım etmeye –dolayısıyla yoksulluğun ağırlaşmasını önlemeye– yönelik sürekli (sürdürülebilir) sosyal koruma sistemleri kurulması çağrısı yinelendi (BIT, 2011d: 10, 16).

DİP'in, her birinin ilkeleri ayrıca ve ayrıntılı olarak açıklanan beş ana başlıktan birini oluşturan "*insanca çalışmaya dayalı yanıtlar*"ın dört altbaşlığından biri, 2008 Bildirgesi'ndekine benzer bir anlatımla "***sosyal koruma sistemlerini güçlendirmek ve kişileri korumak***" idi. Ulusal ve uluslararası politikaları yönlendirmeyi amaçlayan DİP'in önerdiği önlem ve politikalar arasında, "krizden etkilenen kişi ve aileleri ve özellikle en elverişsiz konumda olanları ve kayıtdışı ekonomi çalışanlarını korumak ve bunu, kendilerine bir gelir, sürekli yaşama araçları ve emeklilik ikramiyesi güvencesi sağlayacak biçimde ***sosyal koruma sistemlerini güçlendirerek*** yapmak" yer alıyordu. DİP'in öngördüğü önlemler yelpazesinin beş başlığından biri, "sosyal korumayı yaygınlaştırmak"tı. Devletlere; bir "sosyal koruma temel çerçevesi (üzerine oturtulacağı bir "kaide") oluşturarak, ulusal sosyal koruma sistemlerini sağlamlaştırma ve yaygınlaştırma çağrısında bulundu. Bu çerçeve, BM sisteminin krize karşı koymak için kabul ettiği dokuz girişimden birini oluşturdu (Gülmez, 2013c: 111-113; BIT, 2011b: § 33; BIT, 2013d: 4).

Eylül 2009'da, sosyal güvenliğin kapsamını yaygınlaştırma stratejileri konusunda "teknik" düzeyde yapılan ***üçlü uzmanlar toplantısı***nda; ***sosyal güvenliğin evrensel bir hak olduğu*** ve gerekliliği konusunda görüş birliği sağlandı ve sosyal diyaloğun önemi anımsatıldı. Uzmanlarca, *herkesi kapsayan sosyal güvenlik Dünya kampanyası* için ***aynı zamanda dikey ve yatay olarak yaygınlaştırma öngören iki boyutlu bir strateji*** düşüncesi kabul edildi. *Yatay boyut*, nüfusun tümüne asgari düzeyde gelir güvenliği ve sağlık yardımlarına erişim sağlanmasını amaçlıyordu. Toplantıda, yatay yaygınlaştırmanın zorunlu olduğu ve temel *kamusal politikalarla* işlerliğe geçirilmesi gerektiği vurgulandı. Örneğin çalışma çağındaki nüfus için temel gelir güvencesi, herkes için temel sağlık bakım hizmetleri vb. sağlanması öngörüldü. Ekonomik ve sosyal gelişmeyi göz önünde bulunduran *dikey boyut* ise, işsizlik, hastalık, sakatlık, analık, yaşlılık ve aile desteğinin yitirilmesi gibi durumlarda gelir güvenliğini ve sağlığın korunmasını güçlendirmeyi amaçlıyordu. Üçlü uzmanlar toplantısında; bazı hükümetler, bu önlemler bütününü bir sosyal yatırım olarak değerlendirdi. İşçiler ile çok sayıda hükümet ise, sosyal korumanın temel çerçevelerine ilişkin bir uluslararası çalışma normu konulmasını istedi ve sosyal yardım programlarıyla ilgili bir belge bulunmadığını anımsattı. Buna karşılık *işverenler*, *hukuksal yönden zorlayıcı olmayan bir mekanizmadan (belgeden) yana olduklarını*, iyi örneklere (uygulamalara) dayalı "pragmatik bir yaklaşım"ın sosyal güvenliğin kapsamını yaygınlaştırma amacına erişmede en etkili mekanizma olacağı görüşünü savundu (BIT, 2011a: § 602; 2011b: § 6-7 ve § 358).

Genel Konferans 2011'de, sosyal koruma temel çerçevesini destekledi ve bu kavrama açıklık kazandırdı. Bunu da, gelir güvenliği ile sosyal güvenliğin temel

güvenceleri olarak mallara ve temel hizmetlere erişim arasındaki ilişkiyi birleştirerek gerçekleştirdi (BIT, 2011d: 10, 18-19).

202 sayılı tavsiyenin kabul edilmesiyle sonuçlanan –özetlediğim– 10 yılı aşkın bu yol haritasının son halkası, Uzmanlar Komisyonu'nun, Örgüt'ün geniş anlamda sosyal güvenlik hakkı alanındaki kural üretme etkinliğini inceleyip değerlendirdiği ve 2011'deki 100. toplantı döneminde Genel Konferans'a sunduğu iki önemli rapor oldu. Bunlardan biri olan ***Toplu İnceleme***nin uzun başlığı "*Hakça Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet UÇÖ Bildirgesi Işığında Sosyal Güvenliğe İlişkin Belgeler*", kısa başlığı da "*Sosyal Güvenlik ve Hukukun Üstünlüğü*" idi (BIT, 2011a). UK'nin rapor başlığında "sosyal güvenlik" kavramını kullanmış olmasının altını çizmek isterim. İkinci rapor ise, 2008 Bildirgesi gereğince "sosyal koruma (sosyal güvenlik)" konusunda yapılan tartışmaya ilişkindi. Sosyal güvenlik, bu raporun başlığında da yeğlenen kavramdı (BIT, 2011b).

UÇB'nin Dünya Sağlık Örgütü'yle işbirliği yaparak oluşturduğu "***danışsal bir grup***"ça hazırlanan 2011 tarihli bir başka raporda; UÇÖ'nün tasarladığı ve *2010 Gelişme İçin Binyıl Hedefleri Doruk Toplantısı*nda BM Sekretarya Şefleri Konseyi ile devlet ve hükümet başkanlarının kabul ettiği "sosyal koruma temel çerçeveleri", kısaca şöyle tanımlandı: Herkese ve özellikle elverişsiz gruplara gelir güvenliği ve temel sosyal hizmetlere erişim güvencesi sağlama ve bireyleri koruma, böylece de onları tüm yaşam boyunca özerk kılma amacı taşıyan bütünlüklü bir önlemler bütünü. UÇK 2011'de, gelir güvenliği ve temel hizmetlere ve mallara erişimi birleştiren bir yaklaşımla, bu tanımı düzeltti (BIT, 2011d: xxiv-xxv).

UÇÖ'nün "sosyal koruma temel çerçevesi için bir girişim" başlatma önerisi, başta Birleşmiş Milletler olmak üzere, Örgüt dışında da desteklendi. Bu girişim çerçevesinde, *sosyal koruma temel çerçevesi küresel danışsal grup* oluşturuldu. Amaç, küresel düzeyde destekleme etkinliklerini kolaylaştırmak ve bu yaklaşımın başka kavramsal yönlerini hazırlamaktı.

BM Genel Kurulu'nun 22 Eylül 2010'da kabul ettiği Gelişme İçin Binyıl Hedefleri Doruk Toplantısı belgesinde, sosyal koruma temel çerçevesinin başarıyla en çok taçlandırılmış yaklaşım ve politikalardan olduğu belirtildi ve doruk sonuçlarında da, sosyal koruma temel çerçevesi yaklaşımı, kalkınma gündeminin ilk sırasına konuldu.

Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu, 21-25 Haziran 2010'da yapılan kongresinde kabul ettiği kararla, gereksinmesi olan tüm erkek ve kadınlar için bir *asgari ödemeler bütünü*, asıl olarak kamu fonlarıyla finanse edilen ve mesleksel durumlarından bağımsız olarak tüm kadın ve erkekleri kapsayan "*evrensel bir sosyal taban*" (un plancher social universel) oluşturulmasını ve uygulamaya konulmasını destekledi (BIT, 2011d: 17).

13 Eylül 2010'da Oslo'da düzenlenen bir konferansta, Uluslararası Para Fonu ve UÇÖ, sürekli makro-ekonomik politikalar ile uzun ve orta erimli gelişme

stratejileri çerçevesinde, sosyal korumanın yoksul nüfus için yapılabilirliği konusunda ortak incelemeler yapma kararı aldı (BIT, 2011d: 17).

BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nin Haziran 2011 tarihli kararında da, hiç değilse bir temel sosyal korumanın geliştirilmesi ve uygulamaya konulması ve tüm ülkelerde her birinin önceliklerine ve bağlamına uyarlanmış ulusal sosyal koruma temel çerçeveleri kurulması kabul edildi. Girişimi destekleyen G20 ülkelerinin istihdam ve çalışma bakanları da, Eylül 2011'de yaptıkları açıklamada, güçlü, sürekli ve dengeli bir büyümeye erişme amacıyla, ulusal düzeyde tanımlanan sosyal koruma temel çerçevelerinin gelişmesini önerdi (BIT, 2011d: 19). Bazı BM organları da, UÇÖ'nün girişimini izleyerek, herkesin sosyal güvenlik hakkı ve her kişinin sağlık ve esenliği / iyiliği için yeterli yaşam düzeyi hakkı bulunduğu temeline dayanan bir yönlendirici çerçeve yada sosyal koruma kaidesi oluşturdu (NU, 2013: par. 34).

2. Sosyal Koruma Temel Çerçeveleri Tavsiyesi (2012)

202 sayılı tavsiye, özetlediğim yaklaşık 14 yıllık yol haritası sonunda, Genel Konferans'ın tek tartışma yöntemi uyarınca kabul etmesiyle Örgüt'ün kurallar sistemine eklendi. Böylece de "sosyal güvenlik hakkı" dönemi sosyal korumalı bir evreye geçti.

Tavsiyenin Başlangıcında, UÇK'nin 2011'de "sosyal koruma (sosyal güvenlik)" konusunda yaptığı uzun tartışmaların (CRP, 2011: 24) ardından kabul ettiği karar ve sonuçlarda, ***UÇÖ'nün sosyal güvenliğe ilişkin var olan normlarını tamamlayan bir tavsiyeye gereksinme bulunduğu*** belirtildi. Amacın da, taraf devletlerin durumuna ve gelişme düzeyine uyarlanmış eksiksiz *sosyal güvenlik sistemleri çerçevesinde sosyal koruma temelleri oluşturmak* için onlara –esnek ama uygun– *yönlendirici ilkeler* sağlamak olduğu açıklandı. Bu da, bir "sözleşme" ile değil, tek tartışma yöntemi uyarınca 14 Haziran 2012 tarihinde kabul edilen bağımsız (yani sözleşmenin eşlik etmediği) bir tavsiye ile gerçekleştirildi (CRP, 2011: 24/76).

202 sayılı tavsiyenin "sosyal" sıfatlı hakların UÇÖ temelinde gösterdiği kavramsal evrimdeki yeri nedir? Özellikle, sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavram ve hakları arasında genellik yönünden herhangi bir ilişki kurmuş mudur? UÇÖ belgeleri temelinde, sosyal güvenliği de kapsayan "hak" temelli bir "sosyal koruma", yani "sosyal güvenlik hakkı" dönemini izleyen "sosyal koruma hakkı" dönemini başlattığı ileri sürülebilir mi? Ve, hangi yaklaşımı benimsemiştir bu tavsiye?

Öncelikle, bir kez daha anımsatmak gerekiyor: Tavsiye, UÇÖ'nün 1980'li yılların ortalarından beri küreselleşmeye "yumuşak hukuk" belgeleriyle sosyal yanıt vermeye çaba gösterdiği dönemin ürünü belgelerden biridir (Gülmez, 2011: 190 vd.; 2013c: 106-107).

Kanımca, tavsiyenin pozitif metni temelinde yapılacak ilk saptama şudur: Tavsiye, başlığında "sosyal güvenlik"ten söz etmeksizin "sosyal koruma" kavra-

mına yer verir ama, sosyal korumayı "hak" olarak nitelemez. Bu, aslında hukuksal bağlayıcılık doğurmamasının doğal sonucudur. ***Sosyal koruma, tavsiyenin ne Başlangıç bölümünde, ne de metninde "hak" olarak nitelenir, ayrı ve bağımsız bir "hak" olarak tanımlanır. Buna karşılık tavsiye, "hak" nitelemesini sık sık göndermelerde bulunduğu "sosyal güvenlik" için yapar.*** Sosyal korumanın ise, "üzerine oturtulacağı *kaide*" anlamında "temel çerçeveleri"ni (socles), "tabanı"nı (floors) (Kapar, 2015) gösterir. Başlangıcın ilk cümlesinde, "***sosyal güvenlik hakkının kişinin bir hakkı olduğu***" yeniden onaylanır. Hemen ardından, özellikle 168 sayılı sözleşmede yansımasını bulan yaklaşımla, " '*sosyal güvenlik hakkı*'nın, istihdamın geliştirilmesiyle birlikte, kalkınma ve ilerleme için ekonomik ve sosyal bir zorunluluk olduğu" tanınır. Bu, Uzmanlar Komisyonu raporlarında da vurgulanmıştı. Bunu, sosyal güvenliğin birçok amaç ve ilkenin yaşama geçirilmesi yönünden "önemli bir araç" olduğunun anımsatılması izler. Sosyal güvenliğin; yoksulluğu, eşitsizlikleri, sosyal dışlanma ve sosyal güvencesizliği önlemek ve azaltmak için, fırsat eşitliğini, kadın-erkek eşitliğini ve ırk eşitliğini geliştirmek için, informel ekonomiden formel ekonomiye geçişi desteklemek için taşıdığı önem yeniden anımsanır ve anımsatılır. Tavsiye anlamında sosyal korumanın, sosyal güvenliğe yüklenen –ve aşağıda değindiğim ilkelerin de bir bölümünü oluşturan– bu işlevlerde somutlaştığı söylenebilir.

Tavsiyenin, UÇÖ sisteminde "hak" olarak güvenceye alınan "sosyal" sıfatlı hakkın "sosyal güvenlik" olduğunu birçok kez yineleyip temel alan ve böylece de Örgüt'ün 90 yılı aşkın tarihsel birikimini yadsımayan bu yaklaşımı, kuşkusuz doğrudur. Çünkü tersi, öncelikle anayasal yükümlülüğü ve özellikle de Filadelfiya Bildirgesi'yle açılan geniş ve kapsayıcı "sosyal güvenlik hakkı" döneminin güncellik ve geçerliliği doğrulanan yürürlükteki kurallar sistemini yadsıma anlamına gelirdi.

Sosyal koruma, daha önce de olduğu gibi, kazandırılan yada vurgulanan yeni anlamıyla sosyal güvenlik hakkı kapsamında kalmayı sürdürmekte, sosyal güvenliği kapsayan bir hakka dönüşmemektedir. Tavsiyenin yaptığı, yatay ve dikey boyutlarıyla sosyal koruma vurgusunu güçlendirmektir. Bunun, önce gerekçeleri ile dayanağı olan belgelerini anımsatmış (Başlangıç), sonra amacı ile uygulama alanını ve ilkelerini sıralamış (I. Bölüm), ardından "*ulusal* düzey"de üzerine oturtulacağı temelleri belirtmiş (II. Bölüm), son olarak da sosyal güvenliği yaygınlaştırma konusunda izlenecek *ulusal* stratejileri (III. Bölüm) ayrıntılı biçimde göstermiştir.

202 sayılı tavsiye, geniş anlamda sosyal güvenlik hakkına ilişkin kurallar sitemini "*tamamlayıcı*" bir belgedir. Bu niteliğini, özellikle I. Bölümde amaçlarını açıklarken doğal olarak sosyal güvenliğe göndermede bulunarak ortaya koymuştur. Örneğin, üye devletlerce kurulması yada sürdürülmesi öngörülen sosyal korumanın temelleri, "*ulusal* sosyal güvenlik sistemlerinin temel öğesi" olarak nitelenmiştir. Üye devletlerce uygulamaya konulması öngörülen sosyal koruma temelleri de, ***olabildiğince büyük sayıda kişilere*** aşamalı olarak ***daha yüksek***

düzeyler sağlayan sosyal güvenliği yaygınlaştırma stratejileri çerçevesinde olacaktır. Bunu da, UÇÖ'nün sosyal güvenliğe ilişkin kurallarının gösterdiği yönelimlere göre yapacaktır (m. 1 / a ve b). Sözü edilen bu kurallarınsa, öncelikle sosyal güvenlik hakkı döneminde, "altın çağ"da üretildiği açıktır.

Tavsiye, sosyal koruma temellerinden ne anladığını belirtirken de sosyal güvenlik kurallarına göndermede bulunmuştur: ***Sosyal koruma temelleri, ulusal düzeyde tanımlanan elemanter sosyal güvenlik güvenceler bütünüdür*** ve yoksulluğu, korumasızlığı (elverişsizliği, kırınganlığı, dezavantajlılığı) ve sosyal dışlanmayı önleme yada azaltma amacı taşıyan bir koruma sağlar (m. 2).

Tavsiyenin genel ve temel sorumlusu, onu yaşama geçirmekle yükümlü olan devlettir. Üye devletlerin bu amaçla izleyecekleri politika ve uygulamalarında uyması gereken ***17 ilke*** de özetle şunlardır (m. 3/a-r):

a) Korumanın *evrenselliği* ve sosyal dayanışma temeline dayanması;
b) Ulusal mevzuatta öngörülen yardım hakkı;
c) Yardımların uygun / yeterli ve öngörülebilir olması;
d) *Ayrımcılık yasağ*ı, kadın-erkek eşitliği ve özel gereksinmelerin göz önüne alınması;
e) Kayıtdışı ekonomide çalışan kişileri de kapsamak üzere *sosyal içerme*;
f) Sosyal güvenlik güvencelerinin kapsadığı *kişilerin haklarına ve onuruna saygı gösterilmesi*;
g) Hedef ve sürelerin saptanması yoluyla *aşamalı gerçekleştirme*;
h) *Finansmanda dayanışma* ve bu dayanışmanın, sosyal güvenlik rejimlerini finanse edenler ile onlardan yararlananların sorumluluk ve çıkarları arasında olabilen en iyi denge araştırılarak gerçekleştirilmesi;
i) Yöntem ve yaklaşım çeşitliliğinin göz önüne alınması ve bunun, finansman mekanizmalarını ve yardım sağlama sistemlerini kapsaması;
j) Sağlıklı (kurallara uygun), sorumlu ve saydam yönetim ve mali yönetim;
k) Sosyal adalet ve eşitliği gerektiği gibi göz önünde bulundurarak *mali, bütçesel ve ekonomik sürdürülebilirlik*;
l) Ekonomik, sosyal ve istihdam politikalarıyla uyum;
m) Sosyal koruma hizmetlerini sağlamakla görevli kurumlar arasında uyum;
n) Sosyal sigorta sistemlerinin etkililiğini iyileştiren nitelikli kamu hizmetleri;
o) *Etkili ve erişilebilir hak istemleri ve başvuru usulleri*;
p) Uygulamanın düzenli izlenmesi ve dönemsel olarak değerlendirilmesi;
q) Tüm çalışanlar için toplu pazarlık ve sendika özgürlüğüne tam olarak saygı gösterilmesi;
r) Temsil yeteneği bulunan çalışan ve işveren örgütleri ile uygun ve ilgili kişileri temsil edici başka örgütlere danışma yoluyla gerçekleştirilen üçlü katılım (bkz. ve karş. Kapar: 196-197).

Önemli bir bölümü UÇÖ kurallar ve denetim sisteminde güvenceye alınan ve uygulanan bu ilkeler, 202 sayılı tavsiyenin benimsediği temel yaklaşımı ve içeriğini gösterir.

SONUÇ: HAKKIN ADI SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal güvenlik, 1944'ten beri, Uluslararası Sosyal İnsan Hakları Hukuku'nda, "sosyal" sıfatlı hakların adıdır! Hem de öz adı!

2008 Bildirgesi'nden ve 2012 tavsiyesinden sonra da böyledir! Böyle olması gerekir!

Yürürlükteki uluslararası pozitif hukuk karşısında, sosyal korumanın, sosyal güvenliği de kapsayan bir kavram ve hele hele hak olduğu savunulamaz. Hak olmasının yanı sıra birçok boyutuyla gönderme yapılan sosyal güvenlik, sosyal korumanın alt kavramına indirgenemez. Böylesi bir görüşün SİHUH'ta dayanağı yoktur. Sosyal koruma, sosyal insan haklarının tümünün tarihsel, temel ve genel amacıdır. ***Sosyal koruma, "sosyal devlet" döneminin, hukuksal belgelere "hak" olarak yazılmış ana kavramının yerini alamaz, almamalıdır!***

Sosyal ve ekonomik gereksinmelerden doğan sosyal güvenlik, genişleyen, yaygınlaşan ve zenginleşen anlam, kapsam ve içeriğini, tarihsel evrim süreci içinde kazanan ve belgelere geçirilen bir haktır. "Sosyal sigorta hakları" olarak başlayan evrim, sosyal güvenliğin, başlangıçtan beri tüm sosyal insan haklarının genel ve temel amacını oluşturan sosyal korumanın küreselleşme yıllarında benimsenen neo-liberal yaklaşımlarla kazandığı kanımca doğru olmayan, evrensel ve bölgesel ölçekli hukuksal belgelerde dayanağı bulunmayan anlam ve içerikle sürmüştür.

Birçok kez vurguladım: Hakkın SİHUH alanındaki adını, ilk kez ve resmen Filadelfiya Bildirgesi'yle ve anayasal düzeyde olmak üzere UÇÖ koydu. Kapsamı da, kişiler ve karşıladığı riskler olarak aşamalı biçimde genişleyip sanayi kesimini aştı. Evrensel ve bölgesel ölçekli insan hakları belgelerine esin kaynağı oldu.

Sosyal insan haklarının "amiral gemisi" olan UÇÖ, kuruluşunu izleyen ilk evrede, "sanayi kesiminin erkek işçisini", sosyal güvenlik ödemelerinden yararlanacak "tip kişi" olarak temel aldı (BIT, 2011a: § 630; 2011b: § 38 ve § 96) ve sanayi devrimi sonrasında ulusal düzeyde bazı sosyal risklere karşı sağlanan korumayı uluslararası hukuk alanına taşıdı. İlk iki onyıl, hakkın "resmî" adının henüz "sosyal güvenlik" olmadığı, kişiler ve riskler yönünden kapsamınınsa sınırlı kaldığı bir dönemdir. Filadelfiya Bildirgesi'yle kapsamı yatay ve dikey boyutlarıyla çift yönlü genişletilerek sağlanan bu güvence ve koruma da, kuşkusuz "sosyal koruma" idi. Yine, özellikle üçüncü binyıla girerken başlayan arayış ve tartışmalar sonunda 2012'de kabul edilen 202 sayılı tavsiye anlamında sosyal koruma da, sosyal güvenlik sistemlerinin dışladığı ama Filadelfiya Bildirgesi'nin kapsadığı kişi kesimlerini korumaya yöneliktir. İlk ve izleyen dönemlerin

gerekçeleri de, genel olarak kural üretmenin gerekçelerinden (Gülmez, 2011: 155 vd.) farklı değildir.

SİHUH'un bir dalı olan Uluslararası Sosyal Güvenlik Hukuku alanında, düzenli / kayıtiçi (formel) kesim çalışanlarını aşarak gereksinmesi olan herkese, düzenli ve sürekli bir temel gelir sağlama amacına yönelen uluslararası bir yaklaşımın ilk adımı 1944 Filadelfiya Bildirgesi'yle atıldı. Anayasal nitelikli bir belgeyle, artık değişmemek üzere hakkın adı kondu. "***Sanayi devriminin acımasız kurbanları***"nı koruma yaklaşımı geride kaldı. 1944'te Filadelfiya Bildirgesi'yle birlikte hukuksal bağlayıcılığı olmayan –döneminin önemli– ayrı belgeleriyle atılan adımlar, çok geçmeden hukuksal bağlayıcılığı olan ama "asgari" nitelik taşıyan ve öngörülen hakları aşamalı biçimde yaşama geçirme olanağı tanıyan tek belgede birleştirildi. Ardından da, "üst düzey" normlar üretildi.

Ne var ki, 2. Büyük Savaş sonrasının "sosyal devlet" rüzgârıyla başlayıp ancak 1970'li yılların başına değin sürebilen bu "altın çağ", birinci ve ikinci petrol krizlerinin önlenemez ve giderek yükselen olumsuz etkileriyle, "küresel sosyal kriz"le noktalandı. Sosyal güvenlik hakkıyla ilgili kuralların sağladığı korumanın kapsam ve içeriğini geliştirme etkinliği –araya serpiştirilmiş bazı belgeler bulunsa da– uzun bir süre için durdu. 1980'li yıllardan başlayarak, sanayi devriminin acımasız kurbanlarının yerini "***küreselleşmenin acımasız kurbanları***" aldı. Söylem ve yaklaşımlar da değişti. Uygulamalar da bunu izledi. 1995'te Kopenhag'ta, UÇÖ'nün değil Birleşmiş Milletler'in öncülüğünde, "Sosyal Gelişme İçin Dünya Sosyal Doruğu" gerçekleştirildi.

UÇÖ ise, özellikle küreselleşmenin ilk onyılında, genel olarak Başlangıç'ta öngörülen ilke ve değerlerin yanı sıra, anayasal belgesi Filadelfiya Bildirgesi'ndeki sosyal güvenlik kavram ve yaklaşımını, dolayısıyla anayasal görevini unuttu. 1919'dan beri anayasal ilke olan "*sosyal adalet*"i, ancak 2008 Bildirgesi'nde anımsayıp öne çıkarabildi! 1919'dan beri tüm kural üretme etkinliğinin genel amacı olagelen "sosyal koruma"yı, Kopenhag Sosyal Doruğunu izleyen dönemde, "sosyal güvenlik" kavram ve hakkının önüne geçiren, 2008 Bildirgesi'nde olduğu gibi onu kapsayan bir yaklaşım içinde oldu. Üstelik bunu, ilgili bölümünün –kuruluşunda *Sosyal Sigorta Dairesi* ve sonra da *Sosyal Güvenlik Dairesi* olan– adını *Sosyal Koruma Dairesi* olarak değiştirmeye varan anlamsız ve yanlış bir noktaya kadar götürdü! Arayışlarını, uluslararası sermaye kuruluşlarıyla birlikte çalışarak, onların da benimsediği ve Birleşmiş Milletler'in de desteklediği – hatta telkin ettiği– "sosyal koruma" kavramıyla sürdürdü ve 1995'te de kullanılan "socle / floor" terimini "sosyal koruma"nın başına ekleyerek 202 sayılı tavsiye ile noktaladı. Örneğin Genel Müdür'ün 2011 raporunda, Ululararası Para Fonu ve UÇÖ'nün "yoksulluk ve eğretilik (güvencesizlik) içinde yaşayan kişiler için asgari sosyal koruma fikri üzerinde birlikte düşünmeye karar verdikleri belirtildi (BIT, 2011c: § 165).

Anayasal hak olan sosyal güvenlik, Filadelfiya Bildirgesi'ne yapılan göndermelere karşın gölgelendi, ikinci plana atıldı, hatta zaman zaman, sosyal koruma-

nın ardından parantez içinde kullanıldı! ***Sosyal güvenlik, sosyal korumanın alt başlığına indirgendi!*** Kısacası Örgüt, Anayasası'na da aykırı davrandı ne yazık ki! Bunu, öyle görünüyor ki, üçlü yapının emek kesimi örgütleri de göremedi; Filadelfiya Bildirgesi yaklaşımını yeniden yaşama geçirme, kısacası Örgüt'ün anayasal amaç, yetki ve görevlerini anımsatma ve gerek anayasal değer taşıyan Fialdelfiya Bildirgesi'nde ve gerekse anayasal olmayan 2008 Bildirgesi'nde yinelenen, dolayısıyla zamana dayanıklılığı doğrulanan kurucu değerlerini savunma işlevini yerine getirmedi. Hiç değilse, hukuksal belgelerin, örneğin 102 ve 168 sayılı sözleşmelerin evrenselliğini sağlamanın ilk adımı, önkoşulu olan onay sayılarının artırılması gerektiğini gündeme getirmedi.

Genel olarak ve sosyal güvenlik hakkı alanında evrensel ve bölgesel ölçekli uluslararası düzenlemelere esin kaynağı ve dayanak olan UÇÖ'nün üç dönem çerçevesinde özetlediğim yaklaşımı karşısında, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi belgelerinde benimsenen yaklaşım, 1948'de Evrensel Bildirge ve 1961'de Avrupa Sosyal Şartı'ndan beri geniş anlamda sosyal güvenlik hakkı yaklaşımıdır. Başka deyişle, BM ve AK'nin temel hukuksal belgelerinde de, hakkın adı "sosyal güvenlik"tir.

Bilerek yada bilmeyerek, "sosyal koruma"yı "sosyal güvenlik" yerine koyma, önüne geçirme yada benzer herhangi bir yaklaşım, tutum, politika ve uygulamalar, kanımca öncelikle sosyal güvenliğin "hak" olma özelliğini gölgelemeye, önemsizleştirmeye, değersizleştirmeye ve unutturmaya, hatta bu yaklaşımı temel alan politika ve uygulamalara ortam ve dayanak hazırlamaya yönelik girişimlerdir! Bu, düpedüz, neo-liberal ideolojinin dayattığı kuralbozuculuk (déréglementation) yaklaşımının bir başka boyutudur.

Evrensel ve bölgesel ölçeklerde oluşturulmuş pozitif hukuk ve ortak hukuk boyutlarıyla Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Hukuku'na göre sosyal güvenlik hakkı, gereksinmesi olan herkesindir, tüm kişilerindir. Yoksullar, yoksunlar, kayıtdışı ekonomide istihdam edilenler ve tüm marjinal kişi kesimleri de, kuşkusuz bu kapsamdadır, hem de öncelikle! Bu, 202 sayılı tavsiyeden önce, UÇÖ Anayasası ve Filadelfiya Bildirgesi ile evrensel ve bölgesel ölçekli sözleşmelerde hukuksal dayanağı olan bir güvencedir. Yaşama geçirme sorumluluk ve yükümlülüğü ise öncelikle devletindir. Hak olmasının doğal sonucu da, devlete karşı yargı organları önünde ileri sürülebilir, dava edilebilir ve yargılanabilir nitelik taşımasıdır.

Sosyal güvenlik hakkı, "hakların birincisi" yaşam hakkının ayrılmaz bir parçasıdır. Bölünmezlik ve karşılıklı bağımlılık ilkeleri, tüm bileşenleriyle sosyal güvenlik hakkı için de geçerlidir. Özünde, tüm haklar gibi, insan onuru vardır. İnsan onuru ise, insana ve özüne içkindir, ne devredilebilir, ne de vazgeçilebilir.

Hukuksal durum budur ama, ne yazık ki uygulama bambaşkadır! Sosyal güvenliğin "evrensel" hak olma özelliği taşımaktan uzak ve ancak kağıt üzerinde geçerli olduğunun iki göstergesi vardır.

İlki, "sosyal sigorta hakları" döneminden beri son derece düşük olan ve olmayı sürdüren onay sayılarıdır. Örneğin, onca esnekliğine ve aşamalı biçimde yaşama geçirme olanağı tanımış olmasına karşın 102 sayılı sözleşmeyi, kabul edilmesinden 63 yıl sonra (6 Kasım 2015 itibarıyla) UÇÖ'nün 186 üyesinden yalnızca 51'i onayladı (%27,4). Sanırım bu oran, asgari normlarda bile evrenselliğin çok ama çok uzağında olduğumuzu göstermeye yeter. UÇÖ, küreselleşme yıllarında benimsediği yaklaşım nedeniyle, 1998'de bile 102'yi temel insan hakları sözleşmeleri arasına al(a)madı... Uzmanlar Komisyonu'nun, gelişmiş formel emek piyasalarıyla donatılmış az sayıda ülkeye yönelik olduğunu belirttiği 168 sayılı sözleşmenin onay sayısı ise, şaşkınlık yaratacak düzeyin de ötesindedir: Yalnızca 8 (yazıyla sekiz) (%4,3)! [48]

Kısacası, sosyal güvenliği, aşamalı bir yaklaşımla "iki katlı yapılandırma" paradigması, havada kaldı! Belgelere geçirildi, ancak yaşama geçirilemedi.

Uzmanlar Komisyonu'nun önerdiği çözüm ise, "kısmi bir gözden geçirme" oldu. Gerçekten Komisyon'a göre, eğer 168 sayılı sözleşme de, 102'ye benzer esneklik öngörmüş, örneğin ilk aşamada tam işsizlik riski için ve ileride de – yani ulusal koşullar elverdiğinde– kısmi işsizlik riski için yada çalışmanın geçici olarak askıya alınması yahut kısmi zamanlı çalışanların tam zamanlı iş araması durumlarında yükümlülük üstlenme olanağı tanımış olsaydı, daha çok ülke için erişilebilirdi ve onay sayısı da artabilirdi (BIT, 2011a: 634). Bunun, 102'nin onay sayıları ortadayken, aşırı iyimser bir yaklaşım olduğu kanısındayım.

İkinci gösterge, dünya nüfusunun büyük bir bölümünün sosyal güvenlik sistemlerinden dışlandığını, büyük bir sosyal güvenlik açığı bulunduğunu ortaya koyuyor: Düzgün bir sosyal kapsamdan yararlananların oranı yalnızca %20'dir. Dünya nüfusunun %50'sinden çoğunun ise hiçbir sosyal koruması yoktur (http://www.ilo.org/global/topics/social-security/lang--fr/index.htm).

Uzmanlar Komisyonu'nun belirttiğine göre, XXI. yüzyılda, asgari norm içeren 102 sayılı sözleşmenin öngördüğü düzey, düşük gelirli ülkelerin çoğunluğu için hâlâ aşırı yüksektir ve geleneksel sosyal güvenlik sistemi, kayıtdışı ve kırsal sektörler ile varlığını / yaşamını sürdürme durumunda olanları kapsamına alabilmiş değildir. 2010-2011 Dünya sosyal güvenlik raporuna göre, Dünya nüfusunun %80'ine yakını sosyal güvenlik korumasından yoksundur (BIT, 2011a: 624).

Bu sonuç, aslında gelir dağılımının uluslararası düzeyde adaletsiz ve eşitsiz olmasının kaçınılmaz bir sonucu değil midir?

48 Onaylayan devletlerden 5'i Avrupa Konseyi ve 1 eksiğiyle 4'ü Avrupa Birliği üyesidir ve şunlardır: Arnavutluk, Belçika, Brezilya, Finlandiya, Norveç, Romanya, İsveç, İsviçre.

Uzmanlar Komisyonu'nun, 168 sayılı sözleşmeyle birlikte sosyal güvenlik hakkının "üçüncü kuşak" sözleşmeleri arasında saydığı 121, 128 ve 130 sayılı sözleşmelerin onay sayıları da çok düşüktür ve sırasıyla şöyledir: 24, 16, 15. Türkiye de, bu sözleşmeleri onaylamayan üye devletler arasındadır.

Varolan hukuksal, ekonomik, sosyal ve sonuç olarak fiili durum ve somut gerçeklerdir ki, UÇÖ'yü 202 sayılı tavsiyeye götürmüştür, götürmüş olmalıdır?

Sosyal güvenlik, en geniş anlamıyla ve hukuksal temele dayalı bir sistem olarak kurulması, kurulmuşsa sürdürülmesi zorunlu olmakla birlikte, Evrensel Bildirge diliyle "özgür ve haklar yönünden eşit olan" hak öznelerince eylemli olarak kullanılamayan, kullanılması sağlanmayan, erişilemeyen "ütopik" bir insan hakkı olarak durmaktadır.

Ne yazık ki, onyıllarca bu durumun değişmeyeceğini söylemek bir "kehanet" değildir!

Yalnızca sosyal güvenlik hakkı değil tüm sosyal insan hakları açısından "XXI. yüzyılın acımasız kurbanları"nın yazgısının değişmesini beklemek için aşırı iyimser olmak gerekiyor.

Ben olamıyorum!

Sanıyorum UÇB Genel Müdürü de, 2015'te UÇK'ye sunduğu kısa raporun "istihdam, yoksulluk ve sosyal koruma" başlıklı bölümünde yaptığı şu çok kısa değerlendirmede gelecekten umutlu değildir. Son sözü, UÇÖ tarihinde ilk kez üçlü yapının çalışan / işçi kanadından –en düşük oyla da olsa– Genel Müdür seçilip 1 Ekim 2012'de göreve başlayan *Guy Ryder*'a bırakıyorum:

"Sosyal koruma sorunu yoksulluğa bağlıdır. *Dünya nüfusunun yalnızca %27'si yeterli bir sosyal koruma düzeyinden yararlanmaktadır.* Herkes için sosyal koruma temel çerçeveler projesi uluslararası düzeyde geniş bir destek görmüştür. ***Sosyal koruma düzeyleri artmış, ama bu iddialı projenin gerçek olması için aşılması gereken uzun bir yol vardır.*** Üstelik yürürlükteki sistemler de, çoğu kez yaşayabilirlik ve uyum sorunlarıyla karşı karşıyadır" (BIT, 2015a: § 27).

KAYNAKÇA

Bureau international du Travail (BIT) (1999) *Un travail décent*, Conférence internationale du Travail, 87e session, 1999, Rapport du Directeur général, Première édition, Genève: Bureau international du Travail (http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm; Erişim: 28.10.2015).

BIT (2004) *Une mondialisation juste, Le rôle de l'OIT,* Conférence internationale du Travail, 92e session, 2004, Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation établie par l'OIT, Rapport du Directeur Général sur la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Genève: Bureau international du Travail.

BIT (2008) *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable* adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-dix-septième session, Genève, 10 juin 2008, Première édition, Genève: Bureau international du Travail.

BIT (2009) *La sécurité sociale pour tous, Un investissement dans la justice sociale et le développement économique*, Document de politique de sécurité

sociale, Document 7, Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous, Département de la sécurité sociale, Première édition, Genève: Bureau international du Travail.

BIT (2011a) *Etude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, *La sécurité sociale et la primauté du droit*, Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011, Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution), Rapport III (Partie 1B), Première édition, Genève: Bureau international du Travail.

BIT (2011b) *La sécurité sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable*, Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011, Rapport VI, Discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale) en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2011, Sixième question à l'ordre du jour, Première édition, Genève: Bureau international du Travail.

BIT (2011c) *Une nouvelle ère de justice sociale*, Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011, Rapport du Directeur général, Rapport I (A), Première édition, Genève: Bureau international du Travail.

BIT (2011d) *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive,* Rapport du groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet, mis en place par le BIT avec la collaboration de l'OMS, Première édition 2011, Genève: Bureau international du Travail.

BIT (2012) *Socles de protection sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable,* Rapport IV (2A), Conférence internationale du Travail, 101e session, 2012, Quatrième question à l'ordre du jour, Première édition, Genève: Bureau international du Travail.

BIT (2015a) *L'initiative du centenaire sur l'avenir du travail,* Rapport du Directeur général, Rapport I, Conférence internationale du Travail, 104e session, 2015, Première édition, Genève: Bureau international du Travail.

BIT (2015b) *La protection des travailleurs dans un monde du travail en mutation*, Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 104e session, 2015, Discussion récurrente sur l'objectif stratégique de la protection sociale (protection des travailleurs), Sixième question à l'ordre du jour, Première édition 2015, Genève: Bureau international du Travail.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) (2007) Trente-neuvième session, 5-23 novembre 2007, Nations Unies, Conseil économique et social, Distr. générale, E/C.12/GC/19, 4 février 2008, Français, Original: Anglais.

CDESC (2011) Quarante-sixième session, Genève, 2-20 mai 2011, Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Turquie*, Nation Unies, Conseil économique et social, E/C.12/TUR/CO/1, Distr. générale, 12 juillet 2011.

Comité européen des Droits sociaux (CEDS) (2008) *Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, 1er septembre 2008, Strasbourg: Conseil de l'Europe.

Compte rendu provisoire (CRP) (2011), Conférence internationale du Travail, 100e session, Genève, juin 2011, Sixième question à l'ordre du jour: *Discussion récurrente sur l'objectif stratégique de la protection sociale (sécurité sociale) en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, 24, 25, 26, Rapport de la Commission pour la discussion récurrente sur la protection sociale.

Gülmez, Mesut (1990) "Avrupa Sosyal Şartı'na Genel Bir Bakış ve Türkiye", *İnsan Hakları Yıllığı*, 12, 91-124.

Gülmez, Mesut (1993) "Önsöz", *Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu*, Ankara: TODAİE Yayını, VI-X.

Gülmez, Mesut (2004a) *Birleşmiş Milletler Sisteminde İnsan Haklarının Korunması*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, Mayıs.

Gülmez, Mesut (2004b) "Anayasa Değişikliği Sonrasında, İnsan Hakları Sözleşmelerinin İç Hukuktaki Yeri ve Değeri", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 54, Eylül / Ekim, 147-161.

Gülmez, Mesut (2005) "Uluslararası Çalışma Örgütünde Üçüncü Kuşak Koruma: Temel Haklar İzleme Sistemleri ve Yıllık İzleme Sisteminin İlk Dört Yılı", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Toker Dereli'ye Armağan*, 2005-55-1, İstanbul, 563-603.

Gülmez, Mesut (2006) "Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye'nin Çekinceleri", TÜRK-İŞ / SAK, "Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Avrupa Sosyal Modeli ve Sendikal Haklar" Uluslararası Sempozyumu, 3-4 Ekim 2006, Ankara, *Türk-İş*, *Ek* , 373, Temmuz-Ekim, 1-39.

Gülmez, Mesut (2007) "Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına Uyum Sağlayabilecek miyiz?", *Çalışma ve Toplum,* 2007/1 (12), 27-52.

Gülmez, Mesut (2011) *Uluslararası Sosyal Politika*, Güncelleme Notlarıyla 3. Baskı, Ankara: Hatiboğlu Yayını, Eylül.

Gülmez, Mesut (2012) "Türkiye'de Sosyal Haklar: Sosyal Şart Açısından Anayasa'da Sosyal Devlet ve Sosyal Haklarda Uyum Sorunu", *Anayasal Sosyal Haklar (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye)* içinde (Editör / Yayıma Hazırlayan: İbrahim Ö. Kaboğlu), İstanbul: Legal Yayını, 117-156.

Gülmez, Mesut (2013a) "Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Tarihsel Gelişimi (1919–1946)", *Uluslararası Sosyal Politika*, Ünite No: 3, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi Yayını, No: 1879, 1. Baskı, Ocak 2013, 45-69.

Gülmez, Mesut (2013b) "Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Yapısı, Organları, Etkinlik Alanları ve Kural Üretme Süreci", *Uluslararası Sosyal Politika*, Ünite No: 4, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi Yayını, No: 1879, 1. Baskı, Ocak 2013, 70-96.

Gülmez, Mesut (2013c) "Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Kurallar Düzeni, İçerik, Uygulama ve Denetim", *Uluslararası Sosyal Politika*, Ünite No: 5, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi Yayını, No: 1879, 1. Baskı, Ocak 2013, 98-139.

Gülmez, Mesut (2014) "Çalışma Özgürlüğü ve Hakkı Açısından Emeğin Evrimi: Ulusal ve Ulusalüstü Boyutlar Üzerine Düşünceler", *Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu, VI, Bildiriler*, İstanbul: Petrol-İş Yayını, Kasım, 63-128.

Gülmez, Mesut (2015a) İçimdeki Ukde, İş Hukuku ve Sosyal Politika Öğretilerinin Sosyal İnsan Haklarıyla İmtihanı (1938-2015), Ankara: Siyasal Kitabevi Yayını, Ekim.

Gülmez, Mesut (2015b) "Artık Ankara'da Anayasa Mahkemesi Var!", *Anayasa Hukuku Dergisi*, 4 (8), Ekim (baskıda).

Kapar, Recep (2009) "Adil Bir Küreselleşme için Sosyal Adalet Uluslararası Çalışma Örgütü Bildirgesi", *Çalışma ve Toplum,* 2009/4 (23), 61-77.

Kapar, Recep (2015) "Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Sosyal Koruma Tabanları Yaklaşımı", *Kara Tahta İş Yazıları*, 1, Nisan, 181-209.

Nations Unies (NU) (1995) *Rapport du Sommet mondial pour le développement social,* Sommet mondial pour le développement social, Copenhague (Danemark) 6–12 mars 1995, Distr. générale, A/CONF.166/9, 19 avril 1995.

NU (2004) *Droits économiques, sociaux et culturels*, Manuel destiné aux institutions nationales des droits de l'homme, Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Série sur la formation professionnelle, No: 12, New York et Genève: Nations Unies.

NU (2009) *Questions fréquemment posées concernant les droits économiques, sociaux et culturels,* Droits de l'homme, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Fiche d'information, no: 33, Genève: Nations Unis, Mars.

NU (2013) *Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*, Conseil économique et social, Session d'organisation de 2013, Genève, 1er-26 juillet Point 14 g) de l'ordre du jour provisoire Questions sociales et questions relatives aux droits de l'homme: droits de l'homme, E/2013/82, Original: anglais, Distr. générale 7 mai 2013 Français.

Rodgers, Gerry, Eddy Lee, Lee Swepston et Jasmien van Daele (2009), *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, Première édition, Genève: Bureau international du travail.

EK

"SOSYAL" SIFATLI HAKLARA İLİŞKİN YANITSIZ AYKIRI SORULAR: SÜRÇ-Ü LİSAN ETTİMSE AFFOLUNMASIN!

Sorular, Sorular, Sorular

Bir konu; yöneltenin yanıtını vermediği, veremediği, vermeye yetkin olmadığını bildiği için yönelttiği, bölük pörçük okumaları sırasında aklına takılan sorularla da incelenemez mi?

Ben bu kez, kendimi tutamayarak, böyle bir yöntemi –ilk kez– denemek istedim!*

İlk sorular dizisini karaladıktan *sonra*, VII. SİHUS için hazırlanan "ana tema" ile ilgili bildiri tam metinlerini, –diğerleri için de olduğu gibi Sempozyum biçim ve yazım kuralları yönlerinden gözden geçirme sırasında– yayınlanmasından önce okuma fırsatı bulunca, sürç-ü lisan etme pahasına da olsa, bu düşüncem pekişti.**

Önüne "sosyal" sıfatı koyduktan sonra "sigorta", "güvenlik", "koruma", "yardım" ve "hizmet" vb. kavramlar eklenerek nitelenen yada tanımlanan hak ve

* "Sosyal" sıfatlı haklar konusunda makale yada yazı olarak hiçbir özel yayın yapmamış olmama karşın, evrensel ve bölgesel ölçekli uluslararası insan hakları belgeleri ile denetim organlarının yorum, rapor ve kararlarını başka konu ve sorunları incelerken yaptığım okumalar temelinde kaleme alma cüreti gösterdiğim bu aykırı soruları, öncelikle bu alana emek vermiş ve yeni araştırmalar yapacak olan meslektaşlarımın ilgisine sunmak istedim!

Bilmiyorum, sürç-ü lisan ettim mi?

Ettimse, ***affolunmasın***!

** Bu konuda bir açıklama yapmakta yarar görüyorum:

Birincisinden başlayarak Düzenleme Kurullarında *yer aldığım* Sempozyumlara ve –meslektaşlarımın ısrarlı önerilerine karşın yazdığım Önsöz'lerde önceden duyurduğum gibi– Düzenleme Kurulunda *yer almadığım* VI. ve VII. SİHUS'lara özet ve tam metin aşamalarında sunulan tüm bildirileri satır satır okudum. Ama hiçbirinde böyle bir yönteme başvurmadım. İki kez ise, ana temanın, tanımlanan çerçevesiyle eksiksiz incelenemeyeceğini gördüğüm için, Düzenleme Kurullarının herhangi bir önerisi olmaksızın, kendiliğimden bildiri hazırlayıp Düzenleme Kurullarına öneride bulundum ve sundum.

Bu bağlamda, üzerinde düşünüp tartışmamız gereken konulardan birinin de, Sempozyumların üçüncüsünden başlayarak "ana tema"lı olarak gerçekleştirilmesinin, ne ölçüde yararlı olduğu, amacına ulaşıp ulaşmadığıdır.

Benim, özeleştiri yaparak dürüstçe vereceğin yanıt olumlu değildir ne yazık ki!

/ yada hakların hem Uluslararası İnsan Hakları Hukuku alanına girme ve gelişme sürecinin, hem de yansıttığı yaklaşım(lar)la birlikte maddi içeriğinin incelenmesinde nasıl bir yol ve yöntem izlenmelidir? Hangi yaklaşım benimsenmelidir?

İncelemede, ilgili "pozitif" belgelerin bu kavramların geçtiği maddelerini aktarıp öğretide ileri sürülen görüşlere de değinerek bazı yorumlarda bulunmak ve kimi karşılaştırmalar yapmak yeterli midir? Bir adım daha öteye geçip, hazırlık ve oluşum sürecini de göz önüne alarak yetkili denetim organlarının yorum, karar ve raporlarından yararlanmak gerekli midir?

Bu hak ve / yada hakların özneler, maddi içerik ve yaklaşım yönlerinden tarihsel evriminin incelenmesinde, anılan kavramlar nasıl sıralanmalıdır? Örneğin, "sigorta", "güvenlik" ve "koruma", doğru bir sıralama sayılır mı? Yoksa, "koruma" ilk sıraya mı alınmalıdır?

Tek bir hak mı, yoksa üç ayrı hak mı vardır? Genellik ve özellik açısından, birbiriyle ilişkisi, bağlantısı nedir, nasıl bir evrim göstermiştir?

Genel bir dille ortaya koyduğum bu soruların her birini, aynı zamanda uluslararası iş hukuku ve sosyal güvenlik öğretisi ile ulusal iş hukuku, sosyal güvenlik ve sosyal politika öğretilerine de yöneltmek, sonra da karşılaştırmalı değerlendirmeler yapmak gerekmez mi? Kuşkusuz, İnsan Hakları Uluslararası Hukuku öğretisini de unutmamak gerekmez mi?

Özellikle, Türkiye öğretisinin yaklaşımı nedir? Türkiye öğretisine yönelik eleştirel bir değerlendirme yapılmış mıdır?

Daha Somut ve Biraz Daha Sistemli Bir Dille Sorular

Türkiye'de, Sosyal Politika, Sosyal Güvenlik, Sosyal Hukuk ve Sosyal Hizmetler öğretileri; sosyal sigortalar, sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet vb. kavramlara nasıl bakıyor? Dar ve geniş tanımlar vermenin ötesinde, örneğin kavram ve ilgili kurumların uluslararası düzeyde tarihsel doğuş ve gelişim süreci, "hak" olarak güvenceye alınması, öznelerinin kapsam yönünden genişlemesi, maddi içeriği, gelişim ve genişlemesi, "insan hakkı" olarak tanınması, bunun anlam ve sonuçları, yargıçlarca doğrudan uygulanabilirliği, hakkın yargı organları önünde ileri sürülebilirliği ve yargılanabilirliği (dava edilebilirliği) vb. yönlerden irdelenip kuramsal düzeyde çözümleniyor, evrensel insan hakları ilke ve değerleri temelinde eleştirel bir gözle değerlendiriliyor mu?

Öğretide, "sosyal" sıfatıyla tanımlanan bu kavram ve / yada hakların "*uluslararasılaşması*" sürecinden söz ediliyor mu? Sürecin, ilk kez ne zaman başladığı ve nasıl evrildiği tartışılıyor mu? Hak ve / yada hakların, hangi uluslararası belgelerde hangi içerikle ele alınıp düzenlenmiş olduğu sorununun ötesinde, özellikle hangi tarihsel, siyasal, ekonomik, sosyal, teknolojik vb. bağlamlardan etkilendiği, hangi ideolojik yaklaşımla güvenceye alındığı ve yaklaşımın nasıl ve hangi etkenlerle evrildiği vb. sorunlar üzerinde duruluyor mu?

Belirtilen disiplinlere İnsan Hakları Hukuku ile Anayasa Hukukunu da eklemek gerekmez mi? Öğretilerde bu kavramlara ilişkin benimsenen yaklaşım(lar)

ın daha kapsamlı ve gerçekten "disiplinlerarası" yaklaşımla eleştirel bir inceleme ve değerlendirmesinin yapılması gerekmez mi?

Öte yandan bu kavramları, *bağımlı çalışma ilişkileri sistemlerinin ulusal düzey(ler)deki tarihsel evrimi*nden, geçirdiği niteliksel dönüşümlerden, ilişkilerin değişen ve genişleyen taraflarından / öznelerinden bağımsız biçimde ele almak doğru mudur, yeterli midir?

Her döneme özgü kavramlar ve kurumlar yok mudur? Her döneme egemen olan yaklaşım ve ilkeler yok mudur? Başka deyişle, her dönem kendine özgü kavram ve kurumlar yaratmamış mıdır? Bu kavramlar, aktif çalışma yaşam ve koşullarının, çalışma ilişkisi sistemlerinin çerçevesini ne zaman aşmaya, sınırlarını zorlamaya başlamıştır? Tanım ve içerik değişikliği geçirmemiş midir?

Dolayısıyla, evrim süreci temelinde incelendiğinde, ulusal ve uluslararası düzeylerde bazı ***dönemselleştirmeler*** yapmak gerekmez mi? Başlangıç noktası olarak da, genellikle olduğu gibi, emeğin özgürleşmesi ve ücret karşılığında başkasına kiralanmasının başlangıcı olan "sanayi devrimi" temel alınamaz mı?

Sosyal güvenlik kavramını, evrimin ilk aşamasından başlayarak kullanmak doğru mudur? Sosyal koruma, evrimin ilk aşamasında da var olan bir kavram mıdır? Evrimin başlangıcı ile son üç onyılı kapsayan aşamasında aynı yaklaşım mı benimsenmiştir?

Sanayi devrimiyle birlikte ulusal düzeyde alınmaya başlanan "acımasız kurbanlar" ile ilgili ilk sosyal politika önlemleri arasında sosyal sigorta, sosyal güvenlik yada sosyal koruma kavramlarından hangisi ile anlatılabilen düzenlemeler yapılmıştır?

Bu hak ve / yada haklar temelinde, Türkiye özelinde nasıl bir dönemselleştirme yapılabilir? Uluslararası dönemselleştirme ile bazı ülkelerdeki ve Türkiye'deki dönemselleştirmeler karşılaştırıldığında, farklar ve benzerlikler yönünden hangi saptamalar yapılabilir?

Sosyal güvenlik, ne zaman çalışma hakkının geleneksel özneleri dışına taşan bir genişlik kazanmış, kazanmaya başlamıştır? Öte yandan, bu hakların öznelerinde özdeşlik var mıdır, varsa ne zaman değişim sürecine girmiştir? "Genellik" ilkesinin ulusal ve uluslararası pozitif hukuk düzenlerine girmesi hangi dönemde, hangi etkenlerle gerçekleşmiştir?

*Bu hak ve / yada hakların özneleri*yle ilgili olarak, öncelikli özneler, kişiler ve / yada kişi kesimleri, sektörler olarak kimlerdir, evrim çizgisinin özellikleri nelerdir? Öte yandan, herhangi bir hakkın, özellikle bir sosyal insan hakkının uluslararası öznesinin "herkes" olarak belirlenmiş olması, "yurttaşlık" temeline dayalı görüşlerden daha ileri değil midir? Özneleri "yurttaşlık" bağıyla ilişkilendirmek, daha geniş güvence sağlar mı? Sözleşmelerin öznesini "insan" ve / yada "herkes" olarak tanımladığı hakların kişiler yönünden uygulama alanını daraltmaz mı? Yoksa, korumasız kişi kesimlerinin sorunlarını, örneğin göç ve sığınma hareketlerinin yoğunlaşıp önlenemez bir sorun niteliği kazanması olgusu karşısında, çözümsüzlüğe terk etme sonucu doğurmaz mı? Uluslararası sosyal

insan hakları hukuku ve sosyal politikası alanlarında yazın, pozitif düzenlemeler ve yerleşik içtihatlar göz önüne alındığında, gelişimin vardığı nokta nedir?

Bu kavramların uluslararası hukuk alanında incelenmesine nereden başlanmalıdır? Birleşmiş Milletler belgelerinden mi, Uluslararası Çalışma Örgütü belgelerinden mi? "Kuruluşlar" mı, "belgeler" mi temel alınmalıdır? Ve neden?

Bu sorunun doğru yanıtı, insan haklarının uluslararasılaşmasının ilk kez ne zaman ve hangi haklardan başladığı sorusuna verilecek yanıta ve bu konuda benimsenecek görüşe bağlı değil midir?

İnsan hakları alanında iki boyutlu bir uluslararasılaşma, kişisel ve siyasal haklardan değil, sosyal haklardan başlamamış mıdır? Bunu da, ilk kez, aslında bir "insan hakları kuruluşu" olan UÇÖ gerçekleştirmemiş midir? Statüsünde, amaç ve görev olarak "insan hakları"na hiçbir göndermenin bulunmadığı Milletler Cemiyeti bünyesinde kurulan bu Örgüt, ancak tam 29 yıl sonra ve bundan tam 67 yıl önce 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen ilk BM belgesi olan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde görünmeye başlayan sosyal insan haklarını hukuksal yükümlülük doğurmaya yönelik sözleşmelerle 1919'dan başlayarak düzenleyip güvenceye bağlamış ve uygulanması için de uluslararası denetim ve koruma sistemleri oluşturmuş değil midir?

İncelemeye UÇÖ'den değil BM'den başlandığında, uluslararası sosyal insan hakları hukuku ve sosyal politikası alanlarındaki evrimin çizgisi, benimsenen yaklaşımlardaki temel dönüşüm anlaşılabilir, yerli yerine oturtulabilir mi?

Uluslararası insan hakları belgeleri temelinde yapılan bir incelemenin *ulusal hukuk açısından anlamı* nedir? Başka deyişle, hak ve / yada hakların incelendiği belgeler yalnızca "uluslararası" nitelik mi taşır? İç hukuk açısından taşıdığı değer ve iç hukuk üzerindeki etkisi nedir? "Ulusalüstü" değil midir? Ulusalüstü ise, doğrudan uygulanması, öznelerince yargı organları önünde ileri sürülebilmesi gerekmez mi? Bu konulara da değinmeden, iç hukuk düzenlemelerini anayasal düzenlemeyi de göz önünde bulundurarak değerlendirmeden, onaylandığı tarihi vererek uluslararası insan hakları sözleşmelerinden söz etmek yeterli sayılabilir mi?

Evrensel ölçekli insan hakları belgelerindeki yaklaşım; hak özneleri, maddi içerik vb. yönlerden, önceledi*ği bölgesel ölçekli belgelere nasıl yansımıştır?*

Gerek evrensel ve gerek bölgesel ölçekli belgelerin öngördüğü "sözleşme-içi" olarak nitelenen yargısal ve yarı-yargısal denetim sistemleri ile "sözleşme-dışı" olarak nitelenen *denetim ve koruma sistemleri* çerçevesinde üretilen karar, yorum ve raporlarla tümünün önüne "sosyal" sıfatı eklenen sigorta, güvenlik, koruma, yardım ve hizmet hak ve / yada haklarının kapsam ve uygulama alan(-lar)ı özneler ve maddi içerik yönlerinden genişletilmiş midir? Özellikle, düzenli / kayıt içi bağımlı çalışma ilişkilerinin geleneksel özneleri dışında kalan korumasız kişi kesimlerinin kapsama alınması açısından durum ve sorunlar nelerdir?

"Sosyal" sıfatıyla tanımlanan hak ve / yada hakları, *insan haklarının evrenselliği, bölünmezliği ve karşılıklı bağımlılığı ilkeleri* temelinde ele almak gerek-

mez mi? Yaygın biçimde benimsenen ve özellikle son üç onyıldan beri sürekli vurgulanan bu ilkeler bu hak ve / yada haklar için de geçerli değil midir?

Başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere, yüksek yargının bu konudaki yaklaşımı nedir? Kararlarında, gerek bu hakların kendi arasındaki, gerek öteki sosyal haklarla ve gerekse kişi haklarıyla ilişkileri yönlerinden hangi yaklaşımı benimsemişlerdir? Uluslararası ve ulusalüstü sözleşmelerden yararlanma, kararlarında göndermelerde bulunma, "destek norm" olarak anma ötesinde doğrudan uygulama konularındaki yaklaşımları nedir?

Ve Sorusuz Birkaç Cümle

"Dışardan gazel okuma", hatta "cahil cesareti" olarak da görülebilecek (!?) aykırı ve, belirtmeme gerek yok, örtük eleştiriler içeren –daha da uzatılması olanaklı– bu aykırı soruları, soru imlerine yer vermeksizin, birkaç cümleyle bitireceğim:

Söz konusu hakların adına uygun bir yaklaşımla incelenmesi, düzenlenmesi, uygulanması ve eksiksiz biçimde gerçekleştirilmesi amaçlarıyla sıraladığım bu sorular, yalnızca Sempozyum ana temasını farklı boyutlarıyla inceleyen meslektaşlarıma yönelik değildir kuşkusuz.

Sempozyuma sunulan birkaç bildiri çerçevesinde, başkalarının da eklenebileceği soruların tümüne yanıt verilmesinin olanaksızlığını da bilmiyor değilim!

Amacım, genel olarak sosyal insan hakları ve özel olarak da "sosyal" sıfatıyla tanımlanan hak ve / yada haklar alanında yapılacak "çokdisiplinli" değil gerçekten "disiplinlerarası" nitelik taşıyan ve birbirinin tekrarı olmayan özgün araştırmalar için akılları biraz olsun karıştırmaktır!

İNSAN HAKLARI PERSPEKTİFİNDEN SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ ANLAMI VE KAPSAMI

Şebnem Gökçeoğlu
Akdeniz Üniversitesi

Özet: Sosyal güvenlik hakkının anlamı, kapsamı ve tanımı yeterince aydınlığa kavuşmuş değildir. Sosyal güvenlik hakkı kavramı, genellikle çalışanların sosyal sigorta hakkı anlamında kullanılmaktadır. Oysaki sosyal güvenliğin insan hakkı niteliği, daha geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik hakkı tanımını gerektirmektedir. İnsan haklarının özünü oluşturan "insan onuru" kavramı, sosyal güvenlik hakkının da kilit kavramıdır. Sosyal güvenlik hakkı, herkesin insan onuruna yaraşır yaşam düzeyi hakkıdır. Ancak pozitif sosyal güvenlik hukuku sistemlerinin kapsamı, çalışanlarla ve çalışma yaşamında gelir kaybına yol açan sosyal risklerle sınırlıdır.

Bu nedenledir ki teknolojik devrim, neo-liberal politikalar ve küreselleşme gibi olgularla anılan günümüz toplumlarında, sistemin dışına ittiği dezavantajlı gruplar, sosyal güvenlik sistemlerinin de dışına itilmektedir. Bu kesimlerin hukuk sisteminin kapsamına alınması ancak sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerle olanaklıdır. Ancak sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin hak niteliği ve sosyal güvenlikle olan ilişkisi de tartışmalıdır.

Bu çalışmanın amacı, sosyal güvenlik hakkının anlamına ve kapsamına ilişkin belirtilen çelişkileri bir kez daha insan hakları bakış açısından incelemek ve sorgulamaktır.

Abstract: The definition, the meaning and the scope of social security right is not clear enough. Social security right is usually used as the social insurance right of employees. However, there is a need of a new and wide-reaching definition of social security right because of the aspect of social security as a human right. Human dignity, which is the main essence of human rights, is the key concept of social security right. Social security right is to live with human dignity. However the scope of positive social security law systems is limited with revenue loss of employees.

Thus, the disadvantaged groups which are excluded from the society, which is mentioned with social facts like technological revolution, neo-liberal policies and globalization are also excluded from the social security systems. The disadvantaged groups which are above mentioned, can only be included to the scope of law system by social aids and social services. Social aids' and social services'

relation with social security and whether social aids and social services can be considered as a right should be discussed.

The main purpose of this study is to analyse the contradictions about the meaning and the definition of social security right from the view of human rights.

GİRİŞ

Sosyal insan hakları kataloğunda önemli bir yere sahip olan sosyal güvenlik hakkının anlamı ve kapsamı bir açıklık taşımamaktadır. Sosyal güvenlik, sosyal politika ve sosyal hukuk doktrininde farklı yazarlar tarafından, farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Aynı karışıklık ve belirsizlik sosyal güvenlik hakkını düzenleyen insan hakları belgelerine de yansımıştır. Sosyal güvenlik, çoğu zaman çok daha dar bir kavram olan sosyal sigortalarla özdeş olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle de sosyal yardım ve sosyal hizmet gibi, sosyal güvenliğin ayrılmaz parçası olan ya da olması gereken yöntemler de sosyal güvenlik alanının dışında kalmaktadırlar.

Türk sosyal güvenlik hukuku doktrini, sosyal güvenlik hukukunu sosyal sigortalar alanı ile sınırlı incelemektedir. [1] Türkiye hukuk fakültelerindeki hukuk öğretiminde, sosyal güvenlik hukuku derslerinde sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler okutulmamaktadır. Yine Türk yargı organları önünde sosyal güvenlik hukuku alanında açılan davalar ve bu davalar neticesinde verilen yargı kararları, sosyal sigortalar alanı ile sınırlıdır. İdari yapıda, iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku alanları T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na, sosyal yardım ve sosyal hizmet alanları ise T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlıdır.

Bu bildiride, sosyal güvenlik hakkının anlamına ve kapsamına ilişkin belirtilen karışıklığın nedenleri araştırılarak, değişik sosyal güvenlik anlayışlarından ve tanımlarından hangisinin insan hakları bakış açısına daha uygun olduğu ve çağımızın yeni sosyal sorunları karşısında sosyal güvenlik hakkının niçin yetersiz kaldığı ve bu yetersizliğin hukuk sistemlerine ve insan hakları belgelerine eklenen hangi yeni sosyal haklarla giderilmeye çalışıldığı tartışılacaktır.

I. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

1. Terminoloji

Sosyal güvenlik kavramı, "sosyal" ve "güvenlik" olmak üzere iki terimden oluşmaktadır. Sosyal teriminin dilimizdeki tam karşılığı "toplumla ilgili" ya da "toplumsal"dır. Ancak sosyal politika ve sosyal haklar alanında, sosyal kavramı, toplumla ilgili olan her şeyi içerecek genişlikte ele alınmamaktadır (Alfandari,

1 Sosyal güvenlik hukuku kitaplarında primsiz rejim adı altında sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler bölümü bulunmaktadır (bkz.: Tuncay ve Ekmekçi, 2013: 655 vd.; Güzel vd., 2014: 1029 vd.; Arıcı, 2015: 503 vd.; Korkusuz ve Uğur, 2015: 94 vd.). Ancak bu alanların gerek bilimsel çalışmalarda gerekse derslerde önemli bir yere sahip olduğunu ileri sürmek mümkün değildir.

1992: 31; Göze, 1976: 6). "Sosyal" dendiğinde genellikle, toplumdaki sınıfsal örgütlenme, servetin adil bir şekilde bölüşümü gibi konular akla gelmektedir (Alfandari, 1992: 31). Özellikle modern sanayi toplumu açısından ele alındığında, sosyal sözcüğü, "sınıf çelişkilerini azaltıcı, giderici bir düşünce yapısı ve davranış biçimi" (Dilik, 1991: 1) anlamını taşımaktadır.

Terimin etimolojik kökeni de bir tür dayanışmayı anlatmaktadır. Sosyal terimi, Latincede ortak, arkadaş, yoldaş gibi anlamlar taşıyan "socius" kelimesinden türemiştir (Dilik, 1; Sözer, 1994: 2). Sosyal terimi dar anlamıyla, toplumdaki ekonomik ilişkileri belirtmek için de kullanılmıştır (Velidedeoğlu, 1970: 4). Ancak aralarındaki yakın ilişkiye karşın sosyal alanın ekonomik alanla özdeş olmadığını da belirtmek gerekir. Sosyal alanı ekonomik alandan kesin çizgilerle ayırmak güçtür. Yine de bu iki alanın birbirinden ayırt edilmesine yarayan kimi ölçütler vardır. Genellikle kişiler ve kuruluşlar ekonomik yönden ele alındıklarında üretici olarak, faaliyetleri de üretim açısından, sosyal yönden ele alındıklarında ise tüketim ve değerlerin dağılımı yönünden değerlendirilmektedir (Göze, 1976: 8-9).

Sonuç olarak sosyal teriminin toplumun üyeleri arasında eşitliği, adaleti ve dayanışmayı çağrıştıran bir anlam taşımakta olduğu söylenebilir. Eşitliğin, adaletin, dayanışmanın olduğu bir toplumda ise birey kendini güvenlikte hissedecektir. Bu yönüyle "sosyal" teriminin doğal bir uzantısı olarak karşımıza "güvenlik" terimi çıkmaktadır.

Güvenlik, en genel anlamda günlük yaşamı tehdit eden tehlikelerin yokluğu olarak tanımlanabilir (Rivero, 1985: 38). Ancak toplumsal yaşamda, bireyi en fazla tehdit eden riskler, ekonomik nitelikte olanlardır.

Sosyal psikoloji alanında, kişilik gelişimine ilişkin olarak ortaya atılan kuramlarda üzerinde en sık durulan olgu, güvenliktir. En önemli ihtiyaç kuramlarından birini geliştiren Maslow'a göre, ihtiyaçlar taşıdıkları öncelikler bakımından bir hiyerarşi oluşturmaktadır. Bu hiyerarşide birinci sırayı bireyin beslenme, uyku, cinsellik gibi fiziksel ihtiyaçları, ikinci sırayı ise yoksulluktan kurtulma ihtiyacı, yani kendisini ve ailesini ekonomik güvenlikte hissetme gereksinimi almaktadır (Keith, 1988: 56).

Çağdaş hukuk sistemlerinde bu güvenliğin, sosyal güvenlik hukuku aracılığı ile yaşama geçmesi öngörülmüştür. Sosyal terimi, toplumda zayıf ve güçsüz olanları ve onların sorunlarını belirtmek üzere kullanılan anlamıyla ele alındığında, sosyal güvenlik de işte bu kesimlerin sorunlarını çözmeye yönelik bir önlemler ve kurumlar bütünü olarak karşımıza çıkmaktadır (Sözer, 1994: 20).

2. Sosyal Güvenliğin Dar ve Geniş Tanımları

Doktrindeki değişik sosyal güvenlik tanımlarını, biri dar, diğeri geniş olmak üzere iki grupta toplayabiliriz. [2]

2 Kendileri bir tanım vermemekle birlikte dar ve geniş tanım ayırımını yapan ve bu konuda bilgi veren yazarlar ve görüşleri için bkz.: Güzel vd., 2014: 6 vd.; Arıcı, 2015: 4; Alper, 2014: 205.

Dar tanımı benimseyen yazarlardan Dilik'e (1991: 5) göre, sosyal güvenlik, hastalık, kazalar, sakatlık, yaşlılık, ölüm ve işsizlikten doğan her türlü gelir kayıpları ile gider artışlarını karşılama amacına yönelik bir kurumdur.

Çenberci'ye (1985: 4) göre ise, "sosyal güvenlik, belirli olaylar sonucu çalışan bireyin gelirinde husule gelen kayıpları ve giderinde baş gösteren artışları bir toplumsal dayanışma ve yardımlaşma gereğince önleyen ve gideren bir tedbirler bütününün oluşturduğu bir yasal düzendir."

Tunçomağ, (1990: 5) sosyal güvenliği "gelirleri ne olursa olsun kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kurumlar topluluğu olarak tanımlamıştır.

Bir diğer görüşe göre ise sosyal güvenlik, "kazançları kesilen, asla yeterli olmayan veya ciddi şekilde azalmış olanlara ve bunların geçindirmekle yükümlü oldukları kimselere yeterli bir geçim seviyesi sağlayacak gelir garantisi ve sağlık garantisidir (Richardson, 1970: 19)."

Tüm bu tanımların ortak noktası sosyal güvenliği "sosyal risk" kavramına ve bir mesleki faaliyette bulunma koşuluna bağlayarak, sosyal güvenliği daha çok çalışanların gelir güvencesi olarak değerlendirmesidir.

Geniş tanımı benimseyen yazarlarsa, sosyal güvenliğin kapsamını kişiler ve sosyal riskler açısından sınırlamaya tabi tutmamıştır. Örneğin Talas'a (1983: 323) göre, sosyal güvenlik "bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurmuş olan bir kurumlar bütünü"dür. Aynı anlayışı benimseyen bir başka yazar da sosyal güvenliği "bir cemiyette bir bütün olarak halkın halihazır geçiminin ve gelecekteki yaşayışının teminat ve garanti altına alınması" şeklinde tanımlamıştır (İzveren, 1966: 12). Bu doğrultudaki bir başka görüş de çağdaş anlamda sosyal güvenliğin, "herkesin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını kapsayacak tarzda bugün ve yarınlarının Devlet tarafından güvence altına alınması" anlamına geldiğini belirtmiştir (Ünver, 1981: 5).

Bu tanımlardan yola çıkarak sosyal güvenliğin geniş tanımının herkesin insan onuruna yaraşır yaşam düzeyi hakkı olduğu söylenebilir.

3. Sosyal Güvenliğin Alt Kavramları

a. Sosyal Sigortalar

Sosyal sigortalar, çalışan nüfusun bir bölümünü, hayatın değişen olaylarına, özellikle çalışma güçlerinin zarara uğramasına karşı koruma işlevini yerine getirir (Tunçomağ, 1990: 147). Bismarck modelini benimseyen ülkelerde, sosyal güvenlik, ağırlıklı olarak sosyal sigortalara dayanır (Sözer, 1994: 22). Sosyal sigortalarda, yardımlara hak kazanmak için, sigortalının herhangi bir maddi kaynak ya da varlığa sahip olmaması koşulu aranmaz (Dilik, 1971: 80).

Sosyal sigortalar kural olarak primli rejime dayanır. Bunun anlamı, sigortalıların ödedikleri primler yoluyla finansmana katılmasıdır (Tunçomağ, 1990: 6; Sözer, 1994: 22; Güzel vd. 2014: 279). Sigorta tekniğine uygun olarak işleyen sosyal sigortalar, kimi özellikleriyle özel sigortalardan ayrılmaktadır. Bunların başında, sosyal sigortalarda, özel sigortalardan farklı olarak gelirin yeniden dağılımının gerçekleşmesi gelir. Özel sigortalarda, topluca kendi kendine yardım ilkesi, hiçbir sigortalıyı diğerine oranla daha zengin ya da daha fakir duruma getirmezken, sosyal sigortalarda işveren ve devletin de finansmana katılımıyla, "kendi kendine yardım ilkesi" bir tür "dışardan yardım" ilkesine dönüşmekte (Dilik, 1971: 80) ve gelirin yeniden dağıtımı yoluyla sosyal adaletin sağlanması işlevi yerine getirilmektedir.

Sosyal sigortaları, özel sigortalardan ayıran bir diğer önemli nokta da zorunluluk ilkesidir (Dilik, 1971: 82). Bu ilke uyarınca, sosyal sigortalara katılma gönüllü değil, zorunludur. Açıklanan nedenlerle, özel sigorta ilişkisi özel hukuk, sosyal sigorta ilişkisi ise kamu hukuku ilişkisi doğurur (Tunçomağ, 1990: 155; Sözer, 1994: 12; Doğan, 1993: 429; Tuncay ve Ekmekçi, 2013: 132).

Sosyal sigortaların koruma sağladığı riskler; iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, işsizlik ve aile yardımlarıdır. Türk hukuk sisteminde aile yardımları yalnızca devlet memurlarına tanınmış, diğer çalışanlar açısından bu sigorta dalı nüfus politikası nedeniyle düzenlenmemiştir. Diğer tüm sosyal riskler Türk hukuk sisteminde 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile düzenlenerek koruma altına alınmıştır.

b. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar, toplumun kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen bireylerine ve dar gelirlilere insanlık onuruna yaraşır bir hayat düzeyi sağlama amacıyla devlet bütçesinden yapılan parasal yardımlar (Tunçomağ, 1990: 6; Dilik, 1971: 74; Güzel vd. 2014: 1037) olarak tanımlanmıştır. Sosyal yardımlar, başta kamu kuruluşları olmak üzere, yardım kurumları, vakıflar ve özel kuruluşlar aracılığı ile sağlanır. Kamu kuruluşları tarafından yapılan sosyal yardımların kaynağı vergilerdir (Tunçomağ, 1990: 6; Sözer, 1994: 24).

Sosyal yardımlara ilişkin pek çok tanımda yer verilen "muhtaç" kavramı, 1924 tarihli Alman Sosyal Yardım Tüzüğü'nde şu şekilde tanımlanmıştır:

> "Kendisinin ve bakmak zorunda olduğu kişilerin, yerel ölçülere göre geçimini, kendi kaynaklarıyla hiç ya da yeterli derecede sağlama durumunda olmayan ve geçim kaynaklarını başka bir taraftan, özellikle (nafaka ödeme yükümü taşıyan) akrabalarından elde edemeyen kişidir" (Dilik, 1971: 75).

Sosyal yardımların kaynak ya da servet testine tabi olması yani muhtaçlığı kanıtlama zorunluluğunun insan onuruyla bağdaşmadığı görüşü ileri sürülmektedir (Dilik, 1971: 77).

Öte yandan muhtaç terimi de eleştiriye açıktır. Nitekim bu noktaya dikkat çeken Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, daha 1970'li yıllarda Avrupa Sosyal Şar-

tı'nda "muhtaç" terimi yerine "yeterli kaynaklara sahip olmayan" teriminin kullanıldığını hatırlatmış ve sosyal yardımların öznesinin "muhtaç"lar olarak ifade edilmesine karşı çıkmıştır (*Conclusions I*, 1969-1970: 64).

Günümüzde sosyal yardımlar, artık tarihin eski dönemlerinde olduğu gibi, kamu organlarının istek ve yardımseverlik duygularına bağlı bir bağış anlamına gelmemekte, tam tersine devletin bir yükümlülüğü ve bireyin hakkı olarak kabul edilmektedir (Dilik, 1971: 75).

Tarihin daha önceki dönemlerinde bir iyilikseverlik konusu olan sosyal yardımlarla, günümüzde insan onuru kavramına bağlanan ve talep edilebilir bir hak niteliğinde olan sosyal yardımları birbirinden ayırt etmek gerekir.

c. Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmetler, toplumun mensupları olan bireylerin, o ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yaraşır bir biçimde varlıklarını sürdürebilecekleri bir ortam yaratmaya, sosyal ve ekonomik sorunlarının çözümüne yardımcı olmaya yönelik tüm hizmetlerdir (Tuncay, 2013: 19).

Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği'nce oluşturulmuş bir uzmanlar kurulu tarafından da sosyal hizmetler, "bireylerin birbirleriyle ve çevresi ile uyum sağlamasını kolaylaştırmak amacını taşıyan örgütlenmiş çalışmalar" (Tunçomağ, 1990: 8) şeklinde tanımlanmıştır.

Sosyal hizmetlerde ilke, yardımların ağırlıklı olarak mal ve hizmet biçiminde yapılmasıdır (Tunçomağ, 1990: 7; Sözer, 1994: 26).

Sosyal hizmet kavramı aslında yeterince aydınlatılmamıştır. Genellikle sosyal hizmetlerin öznesi de tıpkı sosyal yardımlarda olduğu gibi, yoksul ve yeterli gelire sahip olmayan kimseler olarak belirtilmektedir. Oysa sosyal hizmetler, daha geniş bir kesimi kapsamına almakta ve ikili bir anlam taşımaktadır (Gökçeoğlu, 1994: 47).

4. Sosyal Güvenlikte Farklı Modeller

a. Bismarck Modeli

Sosyal güvenlikte Bismarck modeli ya da mesleki model diye anılan modelin ilk örnekleri, Almanya'da XIX. yüzyılın sonlarına doğru yürürlüğe girmiş olan sosyal sigorta yasalarıdır. Bismarck'ın öncülüğünde oluşturulan üç yasa; 1883 tarihli hastalık sigortası, 1884 tarihli iş kazaları sigortası ve 1889 tarihli sakatlık ve yaşlılık sigortalarıdır. Bu yasaların kişiler açısından kapsamı, başlangıçta ücretleri belirli bir miktarın altındaki sanayi işçileriyle sınırlandırılmışken, bir süre sonra öteki ücretlileri de kapsamına almıştır (Tunçomağ, 1990: 20; Güzel vd., 2014: 19 vd.). Sistem büyük ölçüde özel sigorta tekniğine dayanır. Buna karşılık zorunluluk ilkesini getirmesi, primlerin sigortalı ve işveren arasında paylaştırılmış olması, malullük ve yaşlılık sigortasında devletin genel bütçeden katkısının da öngörülmüş olması gibi özellikleriyle Alman sosyal sigortalar sistemi,

özel hukuktan kamu hukukuna geçişin kimi ilkelerini de beraberinde getirmiştir (Tunçomağ, 1990: 21).

Bismarkçı sigorta modelinde, daha yüksek gelir düzeyindeki kişilerden daha düşük gelir düzeyli kişilere yapılan transferde diğerkâm (altruist) bir motivasyon, dolayısıyla, dayanışma ve hakkaniyet kavramlarına referans yoktur. Çünkü sigorta kavramı risk kavramına ve risk kavramı da gerçekleşip gerçekleşmeyeceği belirsiz olasılıklara dayanır; dolayısıyla bu modelde, herhangi bir riske maruz kalan bir kimseye yapılan yardımın ardındaki motivasyon, bir gün o riskin bizim de başımıza gelme olasılığıdır. Yani bu modelde, prim ödeyenlerin kendi kişisel menfaatinden başka bir argümanı, dayanışmayı ve hakkaniyeti düşünmeye gerek yoktur (Van Parijs 1994: 9-26).

Türk sosyal güvenlik hukuku, Bismarck modelini benimsemiştir ancak 2008'de yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile bir tek sağlık sigortası bakımından genellik ilkesi benimsenerek, sağlık hakkı bakımından vatandaşlık modeline geçilmiştir.

b. Beveridge Modeli

Ulusal model, evrensel model ya da vatandaşlık modeli diye de anılan Beveridge modeli ve Beveridge raporunda yer alan ilkeler, sosyal güvenliğin insan hakkı niteliği kazanması açısından önemli bir rol oynamıştır. Aslında sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak nitelenebilmesi için, tarihsel süreçteki ilk kamusal yardımlarla ilk sosyal sigortaların olumlu yanlarını bağrında toplayan bir senteze ulaşması gerekmiştir (Dupeyroux, 1960 a: 300). Böylesi bir sentez çabasının ilk örneği Beveridge raporudur (Gökçeoğlu, 1994: 11).

aa. Beveridge'i Etkileyen Düşünsel ve Tarihsel Ortam

1941 tarihli raporuyla sosyal güvenliğin insan hakkı boyutunu ilk kez sistemli bir şekilde ortaya çıkaran Beveridge'i etkileyen en önemli düşüncelerden biri, Başkan Roosevelt'in Refah Devleti (Welfare State) anlayışıdır. Roosevelt, 1929 dünya ekonomik bunalımının olumsuz sonuçlarını giderme amacıyla, liberal jandarma devlet geleneğini terk ederek refah devleti anlayışını benimsemiştir. Bu yeni anlayış 1935 tarihli ABD Sosyal Güvenlik Yasası'na yansımıştır. "Sosyal güvenlik" teriminin ilk kez kullanıldığı bu yasa, Beveridge'i de etkilemiştir (Tunçomağ, 1990: 25; Güzel vd. 2014: 24 vd.).

Beveridge'in düşüncelerinde, savaşın yarattığı yıkımın büyük payı vardır. Bir daha savaşların yaşanmaması için öncelikle yoksulluğun yok edilmesinin gerekliliği, bu döneme damgasını vuran temel düşüncedir. Roosevelt 1941 yılında Kongre'de yaptığı bir konuşmada, sağlanacak özgürlükler arasında "muhtaçlıktan kurtulma" özgürlüğünü de sayıyordu (Arıcı, 1986: 22).

1941 tarihli Atlantik Beyannamesi'nin 5. maddesi, herkes için iyileştirilmiş çalışma standartlarının ve sosyal güvenliğin sağlanmasını, ekonomik gelişmenin devam ettirilmesini öngörüyordu (Arıcı, 1986: 22). Yoksulluğun yok edilmesi

doğrultusunda alınması gerekli sosyal önlemler, bunlarla uyumlu bir ekonomik politikayı da gerektiriyordu. İşte bu dönemde, Keynes'in öngördüğü ekonomik model, sosyal devlet ve sosyal güvenlik politikalarının altyapısını oluşturmuştur. Bu nedenle Beveridge'i etkileyen düşünceler arasında Keynes'i de anmak gerekir.

Roosevelt'in insanları yoksulluktan kurtarma düşüncesinden ve Keynes'in ekonomi politikasından etkilenerek yeni bir sosyal güvenlik anlayışının ve her ne kadar kendisi bu terimi kullanmamış olsa da "sosyal devlet" kavramının temellerini oluşturan Sir William Beveridge, 1941 yılında İngiliz hükümeti tarafından, var olan sosyal güvenlik sisteminin eksikliklerini gidermek ve yeni bir sistem oluşturmak üzere görevlendirilmiştir. Beveridge'in başkanlığında oluşturulan komisyonun hazırladığı rapor, hükümetin reform taleplerinin çok daha ötesinde köklü bir dönüşümü öngördüğünden tüm dünyada büyük bir yankı yaratmıştır (Abel-Smith, 1992: 5).

Beveridge, raporunda, İngiliz halkını daha da zenginleştirmeyi değil, var olan zenginliklerin daha iyi bir dağılımını gerçekleştirmeyi hedeflediğini belirterek temel fiziki ihtiyaçların karşılanmasının öneminin altını çizmiş ve ister barış isterse savaş döneminde olsun, hükümetlerin vatandaşlarının mutluluğunu sağlamakla yükümlü olduğunu dile getirmiştir (Abel-Smith,1992: 6).

Raporun temel düşüncesi, yoksullukla mücadele için geniş kapsamlı ve sistematik bir sosyal güvenlik modeli oluşturmaktı (Abel-Smith, 1992: 5; Tuncay ve Ekmekçi, 2013: 29). Bu modelin somutlaştığı ilkeler, sosyal güvenlik hakkının özünü oluşturan temel ilkelerdir (Gökçeoğlu, 1994: 14).

bb. Beveridge Raporunda Yer Alan İlkelerin Sosyal Güvenliğin İnsan Hakkı Niteliği Kazanmasına Etkisi

aaa. Yoksullukla Mücadele ve İnsan Onuruna Yaraşır Asgari Yaşam Düzeyi İlkesi

Beveridge'e göre insan; yoksulluk, hastalık, bilgisizlik, pislik ve işsizlikten oluşan beş canavarla karşı karşıyadır (Tunaya, 1969: 673).

Bir liberal olan Beveridge, eskiyi onarma yerine, tarihin dönüm noktasında bir devrim yapılmasını isterken bu canavarların pençesinden insanları kurtarmayı düşünüyordu. İnsanları bu savaşında destekleyecek olan iktidar bunu ne bahşiş ne de sadaka olarak yapacaktı. Vatandaş bunu bir hak olarak isteyebilecekti. Bu hakkın adı da sosyal güvenliktir (Tunaya, 1969: 674).

Sayılan bu beş canavardan biri olan yoksullukla mücadele, sosyal güvenliğin temel hedefidir ve bu da gelirin yeniden dağıtımı yolu ile sağlanabilir (Arıcı, 1986: 28).

Beveridge, raporunda, devletin "milli asgari"yi sağlamakla yükümlü olduğunu dile getirmektedir. Milli asgariden anlaşılması gereken insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyidir (Akad, 1984: 20). Devlet, yoksullukla mücadele ede-

cek ve tüm vatandaşlarına insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sağlayacaktır.

Beveridge raporunda yer alan yoksullukla mücadele ve insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi ilkesi, sosyal güvenliğe ilk kez insan onuru perspektifiyle, "kişinin hakkı-devletin görevi" ilişkisi içinde yaklaşmayı öngörmesi açısından önemlidir. Bu yaklaşım, sosyal güvenliğin kapsamının kişiler ve sosyal riskler açısından genişlemesini ifade eden genellik ilkesi ile bütünleşerek, tarihin bundan sonraki döneminde sosyal güvenlikten bir insan hakkı olarak söz edilebilmesine yol açacaktır (Gökçeoğlu, 1994: 16).

bbb. Genellik İlkesi

Sosyal güvenliğin bir hak olarak, diğer insan hakları ile birlikte anılmasına yol açan temel ilke, genellik ilkesidir (Dupeyroux vd., 2011: 33). Modern sosyal güvenlik anlayışının özünü oluşturan bu ilke, hem sosyal riskler açısından hem de kişiler açısından kapsamın genişletilmesini ifade eder. Beveridge'e göre sosyal güvenlik sistemi, yalnızca çalışanları değil, tüm nüfusu ve tüm sosyal riskleri kapsamına almalıdır (Perrin, 1992: 48). Bu nedenle Beveridge, sosyal güvenlik şemsiyesi altında yer alacakları, ücretliler, bağımsız çalışanlar, ev kadınları, işsizler, henüz çalışma çağına gelmemiş gençler ve emekliler olmak üzere altı kategoride toplamıştır (Keithley, 1979: 314).

Genellik ilkesi uyarınca, sosyal güvenliğin hem koruma altına alınan kişiler, hem de kendisine karşı koruma sağlanacak sosyal riskler açısından genişletilmesi, sosyal güvenlik kavramının özünü de değiştirmiştir. Artık, sosyal güvenlik, ne XIX. yüzyılda örneklerini gördüğümüz sosyal sigortalarda olduğu gibi, yalnızca sanayi işçilerinin işgücünü tehdit eden riskler nedeniyle çalışamamaktan ötürü uğradıkları gelir kaybını telafi edici bir gelir güvencesidir; ne de daha önceki dönemde olduğu gibi yalnız muhtaç kimselere acıma duygusuyla veya iktidarın gücünü koruma kaygısıyla yapılan bir sosyal yardımdır. Sosyal güvenlik artık gereksinimi olan herkesin, devletten talep edebileceği bir insan hakkıdır (Gökçeoğlu, 1994: 17).

5. Sosyal Güvenlik Hakkı Tanımı

Buraya kadar verilen bilgilerin ışığında sosyal güvenlik hakkını şu şekilde tanımlamak mümkündür:

- Çalışanların, çalışma yaşamı boyunca karşılaşabilecekleri ve sağlıkları ile gelirlerini tehdit edebilecek sosyal risklere karşı güvence içinde olmayı;
- Yeterli geçim kaynaklarına sahip olmayanların insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdürebilmek için asgari gelir güvencesini;
- Özel bir engeli nedeniyle topluma katılma ve uyum konusunda zorluk çekenlerin, toplumsal yaşama katılımlarını sağlayacak imkanlara erişebilmeyi;

Bir hak olarak devletten talep edebilmeleri (Gökçeoğlu, 1994: 53-54). [3]

3 Farklı tanımlar için bkz.: Aydın, 2009: 27-30.

II. İNSAN HAKLARI BELGELERİNDE BENİMSENEN SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞI: GELİRİN GÜVENCESİ Mİ İNSAN ONURUNA YARAŞIR YAŞAM DÜZEYİ Mİ?

Beveridge'in öncülüğünde oluşturulan ve genellik ilkesi gereği herkesi kapsamına alması gereken ve insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlama hedefine paralel olarak, konu bakımından da çalışma gücünü tehdit eden risklerin ötesinde çok daha geniş bir sosyal sorun yelpazesini bağrına alması gereken sosyal güvenlik hakkı, gerek insan hakları belgelerinde, gerekse ulusal sosyal güvenlik yasalarında tam olarak bu içerik ve kapsamda düzenlenmemiştir. Bu nedenledir ki, sosyal güvenliğe ilişkin olarak yukarıda açıklanan doktrin görüşlerindeki farklılıklar ve çelişkiler, insan hakları belgelerinde de ortaya çıkmaktadır. Aşağıda ele alınan insan hakları belgelerinde, sosyal güvenlik hakkının çalışanların gelirinin güvencesi olarak belirli sosyal risklere karşı koruma sağlayan sosyal sigorta hakkı anlamında mı kullanıldığı yoksa herkesin insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi hakkı anlamında mı kullanıldığı sorgulanacaktır.

1. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi

10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, 22. maddesinde sosyal güvenlik hakkını şu şekilde düzenlemiştir:

> "Herkesin, toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenliğe hakkı vardır; bu hak bireyin onuru ve kişiliğinin serbestçe gelişmesi için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların ulusal çaba ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgüt ve kaynaklarıyla orantılı olarak gerçekleştirilmesi temeline dayanır (RG, 1949)."

Bildiri'nin 25. maddesi ise sosyal güvenlik hakkına ilişkin ayrıntılara, hakkın kapsamının belirginleştirilmesine yöneliktir. Bu madde uyarınca;

> "Herkesin, gerek kendisi gerek ailesi için yiyecek, giyim, konut, tıbbi bakım ve gerekli sosyal hizmetler de dahil olmak üzere, sağlık ve refahını sağlayacak uygun bir yaşam düzeyine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık veya geçim olanaklarından kendi iradesi dışında yoksun bırakacak başka durumlarda güvenliğe hakkı vardır. Ana ve çocuk özel bakım ve yardım görme hakkına sahiptir. Bütün çocuklar, evlilik içi veya dışı doğmuş olmalarına bakılmaksızın aynı sosyal korumadan yararlanırlar."

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, 22. maddesinde, sosyal güvenlik hakkını, insan onurunun ve kişiliğinin gelişimine bağlayarak en geniş anlamıyla ele almıştır (Akad, 1992: 26; Tunçbilek, 1991: 7; Rivero, 1985: 38; Güzel vd., 2014: 41). Bildiri'nin 25. maddesi ise iki farklı anlayışı bir arada barındırmaktadır. Bu anlayışlardan biri, sosyal güvenliği asgari yaşam güvencesi olarak tanımlayan ve Beveridge tarafından geliştirilen ulusal sosyal güvenlik anlayışıdır. Bu anlayışta sosyal güvenlik sistemi, tüm nüfusu ve tüm sosyal riskleri kapsamına almaktadır.

"Herkesin kendisi ve ailesi için uygun bir yaşam düzeyine" sahip olması, belirtilen anlayışı yansıtır. 25. maddede yer alan ikinci anlayış ise; sosyal güvenliği gelirin güvencesi olarak tanımlayan mesleki anlayıştır. Mesleki modelde sosyal güvenlik, çalışanların belirli sosyal riskler karşısında, uğradıkları gelir kayıplarını ya da gider artışlarını telafi edici bir gelir güvencesidir. 25. maddede belirtilen herkesin "işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık veya geçim olanaklarından kendi iradesi dışında yoksun bırakacak başka durumlarda güveliğe hakkı vardır" ibareleri mesleki modele özgü gelirin güvencesi anlayışını yansıtmaktadır. Görüldüğü gibi, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, iki farklı anlayışı uzlaştırma çabasındadır (Dupeyroux, 1960 a: 306).

Sosyal güvenliğin bir insan hakkı niteliği, "gelirin güvencesi" anlayışından ziyade "insan onuruna yaraşır yaşam düzeyi" anlayışı ile uyumludur (Perrin, 1974: 482). Sosyal güvenlik hakkının kişiler açısından kapsamının yalnızca çalışanlarla sınırlı tutulması ve sosyal güvenliğin çalışılamayan dönemlerdeki gelir kaybını giderme işlevine indirgenmesi, sosyal güvenliğin insan hakkı niteliği bakımından yetersiz kalır (Dupeyroux, 1966: 113). Bir insan hakkı olan sosyal güvenlik, geniş bir anlama sahiptir (Turan, 2003: 2). Bireye insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamaya yönelik tedbirlerin tümü sosyal güvenliğin kapsamına girmektedir. Sosyal güvenliğin kişiler açısından kapsamı ise yalnız çalışanlar değil, herkestir. Bu nedenle mesleki modeli benimseyen ülkelerde, sosyal sigortaların yanı sıra sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin de geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır (Gökçeoğlu, 1994: 42).

2. Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin kabulünden sonra, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu, katılan devletlere hukuki yükümlülükler yükleyen ve bir denetim sistemi öngören bağlayıcı nitelikte sözleşmelerin hazırlık çalışmalarına başlamıştır. Bu çalışmaların sonucunda, biri kişisel ve siyasal haklara, diğeri de ekonomik, sosyal, kültürel haklara ilişkin olmak üzere iki sözleşme, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nca 1966 tarihinde kabul edilmiş ve 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Akad, 1994: 27; Kapani, 1981: 66).

Sözleşme 9. maddesinde, "herkes, sosyal sigortalar dahil, sosyal güvenlik hakkına sahiptir" diyerek, sosyal güvenliğin, sosyal sigortaları aşan bir anlama sahip olduğunu açıkça ortaya koymuştur (Gökçeoğlu, 1994: 42).

Sözleşme 10. maddesinde, çocukların, annelerin ve ailenin yardım görme ve korunma hakkını düzenlemiş ve 11. maddesinde "herkese, kendisi ve ailesi için beslenme, giyim ve konut dâhil, yeterli bir yaşam düzeyi ve yaşama koşullarını sürekli olarak geliştirme hakkı" tanımıştır.

BM Ekonomik, Sosyal, Kültürel Haklar Sözleşmesi de tıpkı İnsan Hakları Evrensel Bildirisi gibi çelişkilidir. Bir yandan 9. maddesinde herkesin, sosyal sigortalar dâhil sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu belirterek, sosyal gü-

venliğin sosyal sigortaları içeren ama onu aşan genişlikte bir hak olduğunu ifade etmekte öte yandan herkesin yeterli bir yaşam düzeyine sahip olma hakkını, 11. maddesinde ayrı bir hak olarak ele almaktadır.

Yani sosyal güvenliğin temel amacı ve hedefi olan yoksulluktan kurtulma hakkı, sosyal güvenlik hakkından ayrı bir hakkın konusu olarak düzenlenmiştir. Bu durumda 9. maddedeki sosyal güvenlik hakkından sosyal sigortaları çıkaracak olursak geriye ne kaldığı soru işaretidir.

3. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşmesi

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşmesi, 35. Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından 1952 yılında kabul edilmiştir. Türkiye, bu sözleşmenin onaylanmasını 29.07.1971 tarih ve 1451 sayılı yasayla uygun bulmuş ve Bakanlar Kurulu'nun 01.04.1974 tarihli kararı ile onaylamıştır (RG, 1974).

Sözleşmede koruma sağlanacak riskler; hastalık (sağlık yardımları), hastalık (gelir kaybını karşılayan ödenekler), iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile yardımları olmak üzere toplam dokuz risk olarak belirlenmiştir. Sözleşme, devletlerin ekonomik ve sosyal bakımdan farklı gelişme düzeyinde olduklarını göz önüne alarak, özellikle az gelişmiş devletler tarafından onaylanmasını sağlamak amacıyla oldukça esnek kurallar getirmiştir. Sözleşmeyi onaylayacak devlet, bu dokuz riskten en az üçüne karşı koruma sağlamak zorundadır (2.md.). Sözleşmedeki normlar, henüz sosyal güvenlikten yoksun ülkeleri bu yolda adımlarını atmada cesaretlendirebilecek niteliktedir, gelişmiş ülkeler açısından ise pek etkili olamayacağı açıktır (Dupeyroux, 1960 b: 375).

UÇÖ'nün bu sözleşmesi de, sosyal güvenliği sosyal sigortalar ile eş anlamlı kullanmaktadır.

4. Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu

16 Nisan 1964 tarihinde imzalanan ve 17 Mart 1968 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, UÇÖ'nün 102 Sayılı Sözleşmesi'nin Avrupa'ya uyarlanmış şeklidir. Avrupa ülkelerinin ekonomik ve sosyal açıdan gelişmişlik düzeyleri göz önüne alınarak, 102 Sayılı Sözleşme'den farklı olarak, bu belgenin onaylanabilmesi için dokuz riskten en az altısı için koruma sağlama zorunluluğu getirilmiştir (2. md.). Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, Türkiye tarafından onaylanmıştır (RG, 1979).

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, 102 Sayılı Sözleşme'de öngörülen asgari normların üstüne çıkılmasını hedeflemiştir (Perrin, 1970: 461; Dupeyroux, 1960 b: 373).

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'na oranla daha üst düzeydeki normlar ise ek protokolde yer almaktadır. Ek protokol yalnızca risk sayısı açısından değil, sağ-

lanacak yardımların miktarı ve koruma kapsamına alınan kişiler açısından da daha gelişkindir (Dupeyroux, 1960 b: 375).

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu da, tıpkı UÇÖ'nün 102 Sayılı Sözleşmesi gibi, sosyal güvenliği sosyal sigortalarla özdeş olarak ele almıştır.

5. Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı, 18 Kasım 1961 tarihinde Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler tarafından İtalya'nın Torino kentinde imzalanmış ve beş devletin onaylamasından sonra 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Laroque, 1979: 100). Avrupa Sosyal Şartı, Türkiye tarafından 1964 yılında imzalanmış, 16.06.1989 tarih ve 3581 Sayılı Yasa ile onaylanması uygun bulunmuş, 07.08.1989 tarih ve 89/14434 Sayılı Kurulu Kararı ile de onaylanmıştır (RG, 1989). Şart'ın 12. maddesi, sosyal güvenlik hakkına ilişkindir. Bu maddeye göre; sözleşmeci taraflar, sosyal güvenlik hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere, bir sosyal güvenlik sistemi kurmak veya korumak, bu sistemi en az 102 Sayılı Sözleşme'nin onaylanması için gereken düzeyde tutmak ve giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmakla yükümlüdürler. Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, Türkiye'nin bu yükümlülüğü yerine getirdiği sonucuna varmıştır.

Şart'ın sağlık ve sosyal yardım hakkını düzenleyen 13. maddesi, sözleşmeci tarafları, yeterli olanağı bulamayan ve kendi çabasıyla veya başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir olanak sağlayamayan herkese yeterli yardımı sağlamak ve hastalık halinde bunun gerektirdiği bakımı sunmak ve herkesin, kişisel veya ailevi mahrumiyet halini önlemek, gidermek veya hafifletmek için gerekebilecek yardımları uygun kamusal veya özel hizmetler eliyle alabilmesini sağlamakla yükümlü tutmuştur.

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, yapmış olduğu değerlendirmelerde, Sosyal Şart'ın 13. maddesi uyarınca sosyal yardımların gerçek birer hak olduğunu vurgulayarak buna aykırı davranan devletleri eleştirmiştir. Komite, sosyal yardımların yasalarca düzenlenmiş gerçek bir hak olması gerektiğini ve bu hakkın bağımsız yargı organları önünde dava hakkı vermesi gerektiğini belirtmiştir (Conclusions*, X-2,* 1988: 123). [4] Komiteye göre, sosyal yardım hakkının tanınması ancak bu konuda bir dava hakkının varlığıyla mümkün olabilir (Conclusions*, X-1*, 1987: 116). Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, bu nedenle her rapor döneminde Türkiye'nin 13. maddeyi ihlal ettiği sonucuna ulaşmaktadır. [5]

Sosyal yardımların arka planındaki düşünce insan onurunun korunmasıdır. Özellikle sosyal sigorta tekniğine dayalı mesleki modelde, sosyal güvenlik sistemlerinin çalışanları kapsaması nedeniyle, bu sistemin dışında kalanların sos-

4 Ayrıntı için bkz.: Gökçeoğlu (2014): 97 vd.

5 2009 Rapor dönemi için bkz. Gökçeoğlu (2014): 109; 2013 rapor dönemi sonuçları için bkz.: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Turkey2013 fr.pdf, Erişim Tarihi: 16.08. 2015.

yal güvenlik hakkının sağlanmasında sosyal yardımlar büyük önem taşımaktadır (Gökçeoğlu, 1994: 46).

Şart'ın 14. maddesi ise, sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkını düzenlemektedir. 14. maddeye göre, sözleşmeci taraflar; sosyal hizmet yöntemlerinden yararlanarak toplumda gerek bireylerin, gerek grupların refah ve gelişmelerine ve sosyal çevreye uymalarına katkıda bulunacak hizmetleri geliştirmeyi veya sağlamayı; bireylerin ve gönüllü örgütlerin bu tür hizmetlerin kurulması ve sürdürülmesine katılmalarını özendirmeyi taahhüt ederler.

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'ne göre, sosyal hizmetler, sosyal yardım karakterinin yanı sıra, sosyal refah karakteri de taşımakta ve bireylerin kişiliğinin gelişimi ve topluma uyum sağlamasına yönelik tüm faaliyetleri içermektedir. Komite, bu nedenle sosyal hizmetlerden yararlanacak olanların –yalnızca yeterli geçim kaynağına sahip olmayanlar değil- daha geniş bir kesim olduğunu belirtmiştir (Conclusions, I, 1969-1970: 69) ve bu nedenle Türkiye'nin 14. maddeyi ihlal ettiği sonucuna ulaşmıştır.

Sanayileşme, kentleşme ve modernleşmeye paralel olarak sosyal hizmetlerin önemi giderek artmıştır. Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, toplumun en güçsüz kesimlerinin, toplum dışına itilme (marjinalleşme) riskinin önüne geçme ve toplum dışında kalanların da yeniden toplumla ve çalışma yaşamıyla bağlarını kurabilmeleri açısından, sosyal hizmetlerin taşıdığı öneme dikkat çekmiştir. Komiteye göre, nüfus yaşlanması ve aile yapısındaki değişimler (boşanmalar, evlenme sayısındaki düşüş, tek kişilik ailelerin sayısındaki artış) nedeniyle yaşlıların, çocukların, sakatların korunması daha da önem kazanmıştır. Bunların yanı sıra sosyal hizmetlerden yararlanması gereken diğer gruplar; eski hükümlüler, gençler, şiddete uğrayan kadınlar, toksikomanlar (madde bağımlıları), alkolikler, göçmen işçiler ve aileleri ile mültecilerden oluşmaktadır (Conclusions, XII-1: 40).

Avrupa Sosyal Şartı da, sosyal güvenlik hakkının kapsamını çalışanların sosyal sigorta hakkı ile sınırlı tutmuş ve sosyal yardımlar ile sosyal hizmetleri ayrı maddelerde ayrı haklar olarak düzenlemiştir.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nın daha fazla sayıda sosyal hakkın daha etkili biçimde korunması amacı ile gözden geçirilmiş halidir. Bu belge, 1 Temmuz 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Algan, 2007: 214).

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Sosyal Şartı'nın sosyal güvenlik hakkını düzenleyen 12. maddesini, sosyal yardım hakkını düzenleyen 13. maddesini ve sosyal hizmetleri düzenleyen 14. maddesini, bünyesine aynen aktarmıştır.

Ancak Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'na eklenen yoksulluk ve sosyal dışlanmadan korunma hakkı, sosyal güvenlik hakkı açısından önemli bir reform niteliği taşımaktadır. Bu hakkın inşasının arka planında, sosyal güvenlik hakkının, temel teknik olarak sosyal sigorta tekniği kullanmasının yeni sosyal sorunlar karşısındaki açmazı yatmaktadır.

III. YENİ SOSYAL SORUNLAR KARŞISINDA SOSYAL GÜVENLİK HAKKINI YENİDEN DÜŞÜNMEK

1. Sigortacı Dayanışma Anlayışının Yetersizleşmesi ve İşlevsizleşmesi

Buraya kadar verilen bilgilerin açıkça ortaya koyduğu gibi, sosyal dayanışmanın eski mekanizması sosyal sigorta sistemine dayanmış, dolayısıyla refah devleti de bir tür sigortacı toplumla özdeşleşmiştir. Oysa günümüzde sosyal sigorta ile dayanışma arasında ayrışma yaşanmakta ve sigortacı dayanışma anlayışı çökmektedir. Geleneksel sosyal güvenlik hakkı kavramı, dışlanma problemini çözmede yetersiz kalmaktadır. Kısa süreli işsizlik, hastalık gibi geçici nitelikteki risklerden doğan zararları tazmin etmeyi içeren bir sosyal güvenlik kavramı, kitlesel işsizlik ve büyüyen dışlanma gibi sosyal sorunlara uyarlanamamaktadır (Castel, 2003: 68; Rosanvallon, 1995: 10-11).

Günümüzde refah devletinin hem felsefi hem teknik anlamdaki krizi, aşınmakta olan sigorta modeliyle yakından ilişkilidir. Sosyal güvenliğin çıkış kaynağındaki düşünce, çalışma yaşamına özgü oldukça geniş bir sosyal sorun yelpazesini, homojen bir risk kategorisi altında toplamaya çalışmıştır. İş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, işsizlik, malullük, yaşlılık, ölüm gibi sosyal riskler çerçevesinde herkesin benzer riskler altında olduğu varsayılmıştır. Bu risklerin gerçekleşmesi halinde meydana gelecek işgöremezlik hallerinden doğan gelir kaybını ve sağlık sorunlarını tazmin etmeye çalışan bir sigorta sistemi ile sosyal güvenliğin sağlanması öngörülmüştür.

Sanayi toplumları için öngörülen bu sistem, günümüzün yeni sosyal sorunları karşısında yetersiz ve işlevsiz kalmaya başlamıştır. Örneğin çağımızın en önemli sosyal sorunlarından olan sosyal dışlanma ve uzun süreli işsizlik sorunu, sosyal sigorta tekniğine uyarlanabilir nitelikte değildirler. Çünkü her iki durum da, ne yazık ki genellikle uzun süreli ve hatta kalıcıdır. Sosyal dışlanma sorunu, yalnızca gelir transferi ile çözülemez, kapsamlı sosyal hizmetleri gerektirir. Uzun süreli işsizlik ise işsizlik sigortasında olduğu gibi kısa süreli ve geçici olduğu varsayılan işsizlikten nitelik olarak farklıdır. Bu nedenle uzun süreli işsizlikteki gelir kaybı da ancak sosyal yardımlarla giderilebilir. Benzeri bir diğer durum, yaşlıların bağımlılık sorunudur. Bugün nüfus yaşlanması ve aile yapısındaki dönüşümler nedeniyle, çok büyük sayıda yaşlı insan, kendi işini görmekten aciz ve bir başkasının bakımına gereksinim duymaktadır. Sosyal sigorta tekniği, bu yapıdaki bir soruna da uyarlanabilir nitelikte değildir.

Öte yandan günümüzde tek tek bireyleri değil, tüm insanlığı tehdit eden yeni riskler meydana gelmiştir. Çevreye insan eliyle verilen zararlar nedeniyle oluşan iklim değişikliği, yine insan ürünü olan çarpık kentleşme vb. neticesinde deprem, sel gibi doğal afetler daha tehlikeli boyutlara ulaşmıştır. Büyük teknolojik kazalar, nükleer kazalar tüm insanlık için tehdit oluşturmaktadır. Risklerin bu şekilde kolektifleşmesi de, sigorta tekniğinin işlevsiz kalmasına yol açmaktadır.

Sigorta tekniğini temelinden sarsan bir diğer faktör de içinde bulunduğumuz bilgi toplumunun sunduğu olanaklarla ilgilidir. Sosyal sigortalar kural olarak, bireyleri farklı sosyal riskler karşısında eşit kabul eder. Oysa bilgi toplumunda eşitsizliklerin bilgisine daha fazla sahip olunmaktadır. Örneğin artık kişilerin yaşam umudu ve dolayısıyla emeklilik süreleri hesaplanabilmektedir. Bir kişi eğer emeklilik süresinin diğerlerinden az olacağını biliyorsa, o kişinin diğerleriyle aynı oranda prim ödemeyi kabul etmesi güçleşmektedir (Rosanvallon, 1995: 54-55).

Genetik alanındaki buluşlar sağlık riski açısından bireyselleşmeyi doğuracak radikal bir dönüşümü hazırlamaktadır. Genetik alanındaki bilgiler, gelecekte hastalık konusundaki yaklaşımımızı altüst etmektedir. Artık hastalıklar bir rastlantı, bir şanssızlık olmaktan çıkıp önceden tespit edilebilmektedir. Genetik bilgiyle birlikte risk kavramı, anlam değiştirmekte, bireyselleşmektedir. Bu da refah devletinin temelinde yer alan sigortacı mantığı geçersiz kılmaktadır. Sigortanın var olabilmesi için, onun kapsamındaki bireylerin maruz kaldıkları risklerin karşılıklılık prensibine uyması gerekir. Bunun için de rastlantısallık gerekir. Genetik bilimi sayesinde artık pek çok hastalığa yakalanıp yakalanmama önceden tespit edilebilmektedir. Bu durumda, tedavisi çok pahalı bir hastalığa yakalanacağını bilenlerle, bu hastalığa yakalanmayacağını bilenlerin hastalık sigortasına eşit primleri ödemeyi kabul etmesi zor görünmektedir (Rosanvallon, 1995: 33-35).

Açıklanan nedenlerle artık sosyal güvenlik, sosyal alanın yalnız küçük bir parçasını kapsamaktadır ve sosyal alanın merkez kavramı artık "sosyal risk" değil "güçsüzlük"tür. (Castel, 2003: 58; Rosanvallon, 1995: 27-33).

Gelecekte, sosyal sigortalar, sosyal bağın kurumsallaşmasının modern biçimlerinden biri olmaya devam edecektir. Yalnızca rolü daha az merkezi olacaktır. Artık dayanışmanın temel tekniği ya da sosyal bütünleşmeyi temsil eden tek model olmaktan çıkacaktır. (Castel, 2003: 68 vd.; Rosanvallon, 1995: 79).[6]

Çalışanlar arasında dayanışmayı sağlayan sosyal sigorta modeli, yerini çalışanlarla çalışmayanlar arasında dayanışma sağlayan bir modele bırakmaktadır (Majnoni d'Intignano, 1997: 261).

Belirtilen nedenlerle refah devletini yeniden düşünürken, kaynağındaki yurttaşlık fikrine yeniden dönülmelidir. Bu da iki temel soruyu beraberinde getirir. Birincisi felsefi bir sorudur: Günümüzde refah devletini sosyal risklerin karşılıklılığı temeline oturtmak mümkün olmadığına göre, hangi adalet ilkesi temeline oturtmalıyız? İkincisi ise daha teknik bir sorudur: Yurttaşlık temelindeki bir sisteme dönüş, finansmanın primlerle değil, vergilerle sağlanmasını gerektirmez mi? (Rosanvallon, 1995: 53-54).

Artık refah devleti, toplumdan dışlanmama hakkını içeren yeni bir sosyal hak kavramı oluşturmalı, uzun süreli işsizlik ve sosyal dışlanma gibi özel durumlara uyarlanabilecek yeni hukuki araçlar yaratmalıdır (Rosanvallon, 1995: 11).

6 Karşılaştırınız: Şenocak, 2009: 461.

2. Sosyal Güvenlik Hakkının Boşluklarını Tamamlayacak Yeni Bir Sosyal Hak: Sosyal Katılım Hakkı

Sosyal güvenlik hakkının, çalışanların sosyal sigorta hakkına indirgenmesi ve sosyal yardımlar ile sosyal hizmetlerin her zaman sosyal sigortaların gölgesinde, ikincil planda kalması nedeniyle, yeni yoksullar ya da dışlananlar olarak anılan güçsüz gruplar, sosyal güvenlik hakkından da dışlanmışlardır.

"Modern çağların yeni sefilleri" (Bordeloup, 1990: 349) olarak da anılan dışlananlar, uç noktada yoksul olan ve hukuk sistemi ile belirlenmiş alanların dışında kalan kişilerdir. Bunlarla XIX. yüzyılın sanayi işçilerinin sefaleti arasında paralellik kurulmaktadır (Rivero, 1985: 44).

İleri derecede sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıkan bu sorunun temelinde, küreselleşme ve neo-liberal politikaların olumsuz sosyal sonuçları, teknolojik devrimin emeğin verimliliğini yükseltmesi sonucunda büyük bir işsizler kitlesinin ortaya çıkması, nüfusun yaşlanması ile ortaya çıkan büyük bir yaşlılar kitlesi, sanayileşme, modernleşme ve kentleşmenin aile yapısında meydana getirdiği çözülme gibi değişiklikleri saymak gerekir (Hirsch, 1988: 1). Bu gibi olguların neticesinde, korunmaya gereksinim gösteren öznelerde sosyolojik açıdan değişim gözlenmektedir (Gökçeoğlu Balcı, 2007: 54).

Batının bu yeni yoksulları geçinme ve yaşam hakları başta olmak üzere, evrensel bildiride ve ulusal anayasalarda yer alan insan haklarını fiilen kullanamaz duruma düşmektedirler (Tanör, 1991: 42). İnsan haklarından yararlanabilmenin yolu, topluma katılmaktan geçmektedir. Toplumdan dışlanmak, toplumsal düzene yabancı kalmak, insan haklarından yararlanmayı engellemekte ve sosyal adaleti sarsmaktadır (Çeçen, 1981-1982: 17).

Sosyal dışlanma sorununun var olan sosyal güvenlik sistemleri ile çözülememesinin bir nedeni yukarıda açıklandığı gibi, sosyal sigorta tekniğinin bu sosyal soruna uyarlanabilmesinin önündeki teknik imkânsızlıklar, bir diğer nedeni ise, sosyal güvenlik sistemlerinin çalışma unsuruna bağlı olarak oluşturulmasıdır. Her ne kadar insan hakları belgelerinde ve anayasalarda sosyal güvenlik hakkının öznesi "herkes" olarak belirtilmekte ise de gerçekte bu hak "çalışanların" hakkı olmuştur (Mutlay, 2014: 33-34). Sosyal sigorta sistemlerinin toplumun tümünü kapsayabilmesi ancak tam istihdamla mümkün olabilirdi ki refah devleti müdahalesi yoluyla yüksek istihdam vaadi, yalnızca İkinci Dünya Savaşı sonrasından 1970'lere kadar olan yirmi yıllık dönemde gerçekleşmiştir (Keane, 1994: 113).

1970'lerin ikinci yarısından itibaren yaşanan işsizlik olgusu ve buna bağlı olarak artan yoksulluk ve sosyal dışlanma, var olan sosyal güvenlik sistemlerini ve bu sistemlerin ardında yatan refah devleti ve sosyal adalet anlayışının yeniden gözden geçirilmesini gerektirmiştir (Gökçeoğlu Balcı, 2007: 55).

İşte Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'na eklenen yeni sosyal haklar listesini, özellikle 30. maddesinde yer alan yoksulluk ve sosyal dışlanmaya kar-

şı korunma hakkını ve AB ülkelerinin pek çoğunun yasalarında düzenlenen ve tanınan güvenceli asgari gelir yasalarını bu tarihsel perspektiften okumalıyız. [7]

Gereksinimi olan herkese, asgari düzeyde insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi hakkının tanınması için devlet tarafından gelir bağlanmasını ifade eden güvenceli asgari gelir hakkı, sosyal güvenlik hakkının boşluklarını tamamlayan bir haktır. Ancak bu hakkın yalnızca gelir yokluğu ya da eksikliğini telafi eden bir sosyal yardım olarak düzenlenmesi, sosyal dışlanmayla mücadelede yetersiz kalacaktır.

Bu nedenledir ki, sosyal güvenlik hakkının boşluğunu doldurabilecek olan hak "herkesin asgari düzeyde insan onuruna yaraşır şekilde yaşamasını ve toplu-ma katılımını sağlayacak olan sosyal hizmetlerden yararlanma hakkı" anlamında bir "sosyal katılım" hakkıdır.

SONUÇ

Tarihsel gelişim sürecinde, XIX. yüzyılda, sosyal sigortaların ilk örneklerinin görüldüğü dönemde, sosyal güvenlik henüz bir insan hakkı olarak nitelenemez. Ancak gücünü karşılıklı bir akitten alan sigortalılık hakkından söz edilebilir (Dupeyroux, 1960a: 299; Tanör, 1978: 154). Bu dönemde korunan kişilerin yalnızca sınırlı bir çalışan kesimi (sanayi işçileri), koruma kapsamına alınan risklerin ise iş kazası, hastalık, sakatlık, yaşlılık gibi çalışmayı tehdit eden riskler olması, sosyal güvenliğin henüz bir insan hakkı olarak nitelenebilmesini olanaksız kılar (Dupeyroux, 1960a: 296-297).

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, Beveridge raporuyla birlikte, sosyal güvenlik hakkı hem öznesi hem de konusu bakımından oldukça geniş bir kapsama kavuşmuştur. Çalışanların gelirinin güvencesi anlayışından herkesin insan onuruna yaraşır yaşama düzeyi hakkı anlayışına geçiş ve yoksullukla mücadele hedefi, sosyal güvenlik hakkının insan hakkı niteliği kazanmasına yol açmıştır.

İnsan hakları perspektifinden bakıldığında sosyal güvenlik hakkının temel amacı ve işlevi, yoksulluğun yok edilmesi yoluyla insan onurunun korunmasıdır çünkü yoksulluk en büyük insan hakları ihlalidir! (Imbert, 1989: 740). Yoksulluğun olduğu yerde yalnızca sosyal haklar değil, medeni ve siyasi haklar da yaşama geçmemektedir.

Ancak sosyal güvenlik hakkının insan hakkı niteliğinin gerekli kıldığı bu genişlikteki bir kapsam yalnızca İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin ve Beveridge Raporu'nun gösterdiği bir ideal olmaktan öteye geçememiştir. Bağlayıcılığı olan uluslararası sosyal insan hakları sözleşmeleri sosyal güvenlik hakkını, çalışanların sosyal sigorta hakkı olarak düzenlemiştir. Ulusal yasal sistemler, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte özellikle Bismarck modelini benimseyen hukuk sistemlerinde sosyal güvenlik yasaları, çalışanları kapsamına almıştır.

7 Bu konuda ayrıntı için bkz. Gökçeoğlu, 2013: 243 vd.

Bu nedenledir ki, 1980'lerden günümüze dek uzanan refah devletinin krizi döneminde, sosyal güvenlik sistemleri yoksulluğa karşı yeterli koruma sağlayamamış ve yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele ayrı ve yeni bir sosyal hakkın inşasını gerekli kılmıştır.

Ülkemizde de dünyadaki gelişmelere paralel olarak, sosyal güvenlik reformunun yarım bıraktığı primsiz rejim ayağının ivedilikle yasal düzenlemeye kavuşturulması, sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin hak olarak düzenlenmesi, sosyal güvenlik hakkının kapsamı dışında kalan kesimlerin yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunması ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'na uyum sağlamak açısından elzemdir.

KAYNAKÇA

Akad, Mehmet (1992) *Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı*, İstanbul: Kazancı.

Algan, Bülent (2007) *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması*, Ankara: Seçkin Yayınları.

Alper, Yusuf ve Aysen Tokol (der.) (2014) *Sosyal Politika*, Bursa: Dora Yayınları.

Arıcı, Kadir (2015) *Türk Sosyal Güvenlik Hukuku*, Ankara: Gazi Yayınları.

Arıcı, Kadir (1986) "Beveridge Planı", *Gazi Üniversitesi İİBFD,* 2 (1-2).

Aydın, Mehmet Ali (2009) Sosyal Güvenlik Hakkı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya.

Bordeloup, Jean (1990) "Les Idéaux de la Révolution et La Sécurité Sociale à l'Epreuve d'Une Société Eclatée", *Droit Social,* (Avril).

Castel, Robert (2003) *L'Insécurité Sociale,* Paris: Seuil Yayınları.

Çeçen, Anıl (1981-1982) "İnsan Haklarının Düşünsel Boyutları", İnsan Hakları Yıllığı, 3-4.

Çenberci, Mustafa (1985) *Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi*, Ankara.

Davis, Keith (1988) İşletmede İnsan Davranışı: Örgütsel Davranış, İstanbul (çev. Kemal Tosun).

Dilik, Sait (1991) *Sosyal Güvenlik*, Ankara.

Dilik, Sait (1971) "Sosyal Güvenliğin Yöntemleri", *AÜSBFD*, XXVI (3).

Doğan, Kübra (1993) "Sosyal Sigorta İlişkisinin Hukuki Niteliği Üzerine Bir Deneme", İş Hukuku Dergisi, (Temmuz-Eylül).

Dupeyroux, Jean-Jacques, Michel Borgetto ve Robert Lafore (2011) *Droit de la Sécurité Sociale*, Paris: Dalloz Yayınları.

Dupeyroux, Jean-Jacques (1966) "L'Evolution des Systèmes et La Théorie Générale de la Sécurité Sociale", *Droit Social*, (Février).

Dupeyroux, Jean-Jacques (1960a) "Quelques Réflexions sur Le Droit à la Sécurité Sociale", *Droit Social*, (Mai).

Dupeyroux, Jean-Jacques (1960b) "Le Droit à la Sécurité Sociale dans Les Déclarations et Pactes Internationaux", *Droit Social*, (Juin).

Gökçeoğlu, Şebnem (2014) "Sosyal Yardımların Hak Niteliği ve Dava Edilebilirliği", Pınar Akkuş ve Özgür Başpınar Aktükün (der.) *Sosyal Hizmet ve Öteki*, İstanbul: Bağlam Yayınları.

Gökçeoğlu, Şebnem (2013) "Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin Denetim Sonuçları ve Kararları Işığında Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Korunma Hakkı", *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu V, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş Yayınları.

Gökçeoğlu Balcı, Şebnem (2007) *Tutunamayanlar ve Hukuk,* Ankara: Dost Yayınları.

Gökçeoğlu, Şebnem (1994) Sosyal Güvenlik Hakkı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul.

Göze, Ayferi (1976) *Sosyal Devlet Sistemi*, İstanbul.

Güzel, Ali, Ali Rıza Okur ve Nurşen Caniklioğlu (2014) *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları.

Hirsch, Emmanuel (1988) "Nouvelles Pauvretés, Nouvelles Solidarités", *Problèmes Politiques et Sociaux,* (588).

Imbert, Pierre-Henri (1989) "Droit des Pauvres, Pauvre(s) Droit(s)?" *Revue du Droit Public*.

İzveren, Adil (1966) *Sosyal Politika: İş Hukuku ve Sosyal Sigortalar*, Ankara.

Kapani, Münci (1981) *Kamu Hürriyetleri*, Ankara.

Keane, John (1994) *Demokrasi ve Sivil Toplum,* İstanbul: Ayrıntı Yayınları, (çev. Necmi Erdoğan).

Keithley, Jane (1979) "L'Evolution de la Sécurité Sociale Anglaise Depuis Le Rapport Beveridge", *Droit Social*, (Juillet-Août).

Korkusuz, Refik ve Suat Uğur (2015) *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Bursa: Ekin Yayınları.

Laroque, Pierre (1979) "La Charte Sociale Européenne", *Droit* Social, (Mars).

Majnoni d'Intignano, Béatrice (1997) *La Protection Sociale,* Paris: Editions de Fallois Yayınları.

Mutlay, Faruk Barış (2014) *Sosyal Sigorta Yardımlarına Hak Kazanma Koşulları ve Eşitlik İlkesi*, İstanbul: Beta Yayınları.

Perrin, Guy (1992) "Le Plan Beveridge: Les Grands Principes", *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, 45 (1-2).

Perrin, Guy (1974) "Les Fondements du Droit International de la Sécurité Sociale", *Droit Social*, (Décembre).

Perrin, Guy (1970) "Le Rôle de l'Organisation Internationale du Travail dans l'Harmonisation des Conceptions et des Législations de Sécurité Sociale", *Droit Social*, (Septembre-Octobre).

Resmi Gazete (RG) (1949) 27.05.1949, Sayı: 7217.

RG (1974), 15.10.1974, Sayı: 15037.
RG (1979), 23.07. 1979, Sayı: 16705.
RG (1989), 14.10.1989, Sayı: 20312.
Richardson, J.Henry (1970) İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik, İstanbul, (çev. Turan Yazgan).
Rivero, Jean (1985) "Sécurité Sociale et Droits de l'Homme", *Revue Française des Affaires Sociales,* (Juillet-Septembre).
Sözer, Ali Nazım (1994) *Türkiye'de Sosyal Hukuk*, Ankara: Kamu-İş Yayınları.
Şenocak, Hasan (2009) "Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (56).
Talas, Cahit (1983) *Sosyal Ekonomi*, Ankara.
Tanör, Bülent (1991) *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu I,* İstanbul.
Tanör, Bülent (1978) *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, İstanbul: May Yayınları.
Tuncay, Can ve Ömer Ekmekçi (2013) *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, İstanbul: Beta Yayınları.
Turan, Ercan (2003) "Sosyal Güvenlik Hakkı", *Kamu-İş Dergisi,* 7 (3).
Van Parijs, Philippe (1994) "Au delà de la Solidarité: Les Fondements Ethiques de l'Etat-Providence et de Son Dépassement", *Futuribles*, (Février).
Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet (1970) *Türk Anayasasında Sosyal Devlet*, AHFMD Birinci Genel Kurulu Çalışmaları, Ankara.
Ünver, Naci (1981) *Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması ve Etkinleştirilmesi*, II. Türkiye İktisat Kongresi, İzmir: Sosyal Sigortalar Kurumu Yayınları.

ULUSLARARASI İNSAN HAKLARI BELGELERİNDE SOSYAL KORUMA HAKKININ GENEL ÇERÇEVESİ

Recep Kapar
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi

Özet: Sosyal koruma, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve diğer önemli uluslararası insan hakları belgelerinde bir insan hakkı olarak kabul edilmektedir. Sosyal koruma hakkının temelinde bulunan değerler, insan onuru, sosyal dayanışma ve sosyal adalettir. Sosyal koruma hakkı, sosyal güvenlik hakkı ile yeterli yaşam standartlarına sahip olma haklarını bir araya getirir. Bir insan hakkı olarak sosyal koruma, devlete üç farklı sorumluluk (saygı gösterme ve tanıma, güvence altına alma ve gerçekleştirme) yüklemektedir. Sosyal koruma, herkesin insan haklarının gerçekleştirilmesinde önemli bir işlev üstlenir.

***Anahtar kelimeler*:** sosyal koruma hakkı, uluslararası insan hakları, Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği.

Abstract: Social protection is enshrined as a human right in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and in other major international human rights instruments. The values on which right to social protection is based, are human dignity, social solidarity and social justice. The right to social protection combines the right to social security and the right to an adequate standard of living. Social protection as a human right, impose three different types of obligations (respect, protect and fulfill) on States. Social protection plays an important role in realizing the human rights of all persons.

***Keywords*:** right to social protection, international human rights, United Nations, Council of Europe, European Union.

GİRİŞ

Bu bildiri, sosyal koruma hakkının, uluslararası insan hakları kaynaklarında nasıl yer aldığını ve unsurlarının neler olduğunu belirlemeye dönük bir "giriş" çalışması niteliğindedir. Çalışmada disiplinler arası bir yaklaşımla sosyal koruma hakkının genel çerçevesi ortaya konulacaktır. Öncelikle son yıllarda sosyal korumanın neden önem kazandığı ve insan haklarına dayalı bir sosyal koruma

yaklaşımına neden gereksinim duyulduğu açıklanacaktır. Ardından sosyal koruma hakkına yer veren uluslararası ve bölgesel insan hakları kaynakları değerlendirilecektir. Bildiri olarak sunulmak üzere hazırlanan bu çalışmada, hacimsel bakımdan sınırlılıklar bulunduğundan, ayrıntılı bir tartışma ve karşılaştırma gerektiren izleme, denetim, yargı benzeri veya yargı organlarının karar ve içtihatlarına değinilmeyecektir.

Gelir güvencesizliği, gelirin yokluğu, yetersizliği, düzensizliği veya harcamalarda önemli düzeyde artışın meydana gelmesi olarak açıklanmaktadır. Gelir güvencesizliği karşısında yeterli bir yaşam standardının güvence altına alınması ve sosyal nitelikli bir korumanın sağlanması gerekliliği bir insan hakkı olarak tanınmış olmasına rağmen, sosyal koruma açığı, dünyada önemli bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) verilerine göre, dünya nüfusunun yalnızca yüzde 27'si geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin sağladığı korumadan yararlanabilmektedir. Diğer deyişle dünyada 5 milyar 200 milyon insan, gelir güvencesizliği karşısında kısmen ya da bütünüyle sosyal bakımdan korumasız durumdadır. Sosyal koruma açığı, bir yandan insanların yaşamlarını tahrip ederken, bir yandan da ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanması önünde engel olarak belirmektedir (ILO, 2014: 2). Birleşmiş Milletler Gelişme Programına göre, küresel ölçekte 2 milyar 200 milyon insan çok boyutlu yoksulluk içinde veya çok boyutlu yoksulluğun hemen sınırında yaşamaktadır. 842 milyon insan kronik açlıkla karşı karşıyayken, yaklaşık olarak dünyadaki tüm çalışanların yarısını oluşturan 1 milyar 500 milyon kişi, eğreti koşullarda veya enformel ekonomide istihdam edilmektedir (UNDP, 2014: 3). Dünya üzerindeki tüm çalışanların sadece yüzde 23'ü, işsizlik riski karşısında uygun bir korumanın kapsamındadır. İşsiz kalanların ise yalnızca yüzde 12'si sosyal bir korumadan yararlanabilmektedir. Korumadan yararlanan bu işsizlerin yüzde 64'ü Batı Avrupa ülkelerinde yaşamaktadır (ILO, 2014: 29).

I. SOSYAL KORUMANIN ÖNEM KAZANMASI

Sosyal koruma sistemlerinin kapsamı, gelişmiş ülkelerde genellikle yaygınlaşmış olmakla birlikte, bu ülkelerin birçoğunda dahi nüfusun tamamı kapsama alınamadığı gibi, uygun koruma düzeyine de henüz erişilememiştir. Yirminci yüzyılın genelinde sosyal korumaya veya sosyal güvenliğe yeterince önem verilmemesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Her şeyden önce çok sayıda devlet, sosyal güvenlik aracılığıyla sağlanan korumanın doğurduğu finansmanın yükünü ya üstlenmekten kaçınmış ya da olanaksızlıklar dolayısıyla üstlenememiştir. Bir başka deyişle sosyal adaletsizliği doğuran ekonomik gerekçeler, insan yaşamını, onurunu ve güvenliğini korumak için zorunlu olan sosyal nitelikli insan haklarının önüne geçmiştir.

Bu süreçte ekonomik ve sosyal haklar, egemen bir yaklaşım tarafından diğer insan hakları karşısında yapay ve keyfi bir biçimde ikinci sınıf haklar grubu olarak değerlendirilmiştir. Sivil, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikli insan haklarının bölünmezliği ve karşılıklı olarak birbirlerine bağlı olduğu ilkeleri yaşama geçirilememiştir. Sivil ve siyasal haklara ağırlık verilirken, ekonomik ve sosyal hakları gerçekleşmeyen insanların, sivil ve siyasal haklarını etkin bir biçimde kullanamayacakları gerçeği göz ardı edilmiştir. Ayrıca sivil ve siyasal haklar maliyetsiz kabul edilirken, ekonomik ve sosyal haklar, doğuracağı maliyetler nedeniyle ekonomik gelişmenin ileri bir aşamasına özgü haklar olarak ele alınmıştır. Diğer yandan sosyal koruma sağlayan sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamı, daha çok çalışanlar veya kamu çalışanları gibi ekonomik bakımdan aktif belirli gruplar temelinde oluşturulmuştur (Ayrıntı için bkz.: Alston, 2014: 5-6).

Gelinen noktada küresel ölçekte kalkınma politikalarının, insanların kapasitelerini geliştirmede ve yoksulluğu azaltmada gösterdiği başarısızlıklara bir yanıt olarak, sosyal koruma, kalkınma gündeminde öne çıkmaktadır. Yoksulluğun ve güvencesizliğin ortadan kaldırılması, hala çözüm bekleyen önemli bir sorundur. Ekonomik, sosyal ve çevresel değişim, zayıflıkları ve riskleri yoğunlaştırmakta, eşitsizlikleri ve dışlanmayı kalıcı hale getirmekte, dünya üzerinde çok sayıda insanın geçim güvencesizliği ile karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır (Cook-Kabeer, 2009: 2).

Sık sık yaşanan finansal krizler, ekonomik çöküşler ve durgunluklar uzunca bir süredir insanları ve toplumları etkilemektedir. Yeni liberal yaklaşımın yaşama geçirilen çözüm önerileri, geniş bir ülke grubunda, özellikle yoksul ülkelerde piyasalar ve fiyatlar üzerinde belirsizlik ve oynaklık yaratmış, tüketim istikrarını ve temel refah düzeyini bozmuş, ayrıca insani gelişmeye ilişkin ilerlemeleri tahrip etmiştir. Söz konusu sorunlar farklı biçim ve düzeylerde gelişmiş ülkelerde de belirmiştir. 1998–1999 ve 2008'de yaşandığı gibi, çok sayıda ekonomik ve finansal krizin olumsuz sonuçlarını giderme arayışı, sosyal korumanın, kalkınma politikaları içinde belirgin bir yer edinmesine yol açmıştır (Cook-Kabeer,2009: 4-5).

Günümüzde sosyal koruma konusu, ekonomik kalkınma, uluslararası yardım ve sosyal politika gibi farklı alanların gündeminde artan bir hızla yükselmekte ve kabul görmektedir. Sosyal koruma kavramının son yıllarda yaygınlaşmasında ve sosyal koruma yaklaşımlarının daha fazla tartışılır hale gelmesinde biri AB'de, diğeri ise gelişmekte olan ve yoksul ülkelerde yaşanan iki koşut süreç belirleyicidir (Ayrıntı için bkz.: Kapar, 2015).

Avrupa Birliğinde (AB) sosyal koruma kavramı kurumsal düzeyde yaygın olarak kullanılmakta ve sosyal koruma sistemi, Avrupa modelinin temel ve ayırt edici unsuru olarak kabul edilmektedir. II. Dünya Savaşı sonrası ekonomik ve sosyal gelişmeye katkı yapan sosyal korumanın, Avrupa'nın en önemli başarılarından olduğu sıklıkla belirtilmektedir (COM, 1995). Diğer *süreç* ise gelişmek-

te olan, gelişmemiş ve yoksul olarak adlandırılan ülkeler bağlamında yürütülen "*kalkınma çalışmaları*"ndan ve bu ülkelerde uygulanan yapısal uyum politikalarının yarattığı sosyal sorunlardan kaynaklanmıştır (Midgley, 2013; Midgley, 2012).

Yoksul ve gelişmekte olan ülkelerde küreselleşmenin ve bağlı olarak yeni liberal yapısal uyum politikalarının ortaya çıkardığı sosyal ve siyasal sorunların azaltılması amacıyla özellikle Dünya Bankası (DB) gibi kuruluşların desteğiyle "sosyal risk yönetiminin" bir parçası olarak sosyal koruma yaklaşımı geliştirilmiştir. Ancak DB bu süreçte tek başına değildir. Özellikle bölgesel nitelikli Asya Kalkınma Bankası, Amerikalılararası Kalkınma Bankası gibi kuruluşlar, kavramın ve yaklaşımın yaygınlaşmasında etkili olmuştur. 1990'lı yılların sonlarında yaşanan Asya krizi, ekonomik şok ve risklerin yönetilmesinde sosyal güvenlik ağının, ekonomi politikalarının temel bir bileşeni olduğuna ilişkin düşünceleri yaygınlaştırmıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak "modern" bir sosyal koruma politikası oluşturmak amacıyla yapılan girişimler artmıştır (Ayrıntı için bkz.: Gentilini ve Omamo, 2011: 329-331; Kumitz, 2013; Brunori ve O'Reilly, 2010; Adesina, 2010).

Sosyal koruma yaklaşımları ve programları büyük ölçüde uluslararası uzman örgüt ve kurumların etkisiyle biçimlenmektedir (Cook-Kabeer, 2009: 6). Bu yönüyle gelişmekte olan veya yoksul ülkelerde mevcut sosyal koruma gündemi, daha çok uluslararası ölçekte ikili ve çok taraflı yardım bağışçıları, uluslararası sivil toplum örgütleri, akademisyenler ve danışmanlarca belirlenmekte, dış aktörler tarafından finanse edilmektedir. Gündem, ulusal hükümetler, yerel sivil toplum örgütleri, yurttaşlar tarafından yeterince yönlendirilmemektedir (Devereux ve Sabates-Wheeler, 2007: 6).

1. İnsan Haklarına Dayalı Bir Sosyal Koruma Yaklaşımı Arayışı

Yapısal ve mali uyum sürecinde DB tarafından temsil edilen sosyal risk yönetimi stratejisi olarak bilinen sosyal koruma yaklaşımı öne çıkmıştır. Bu yaklaşım "insan hakkı" temelinden oldukça uzaktır. DB yaklaşımı, sosyal politikaları ekonomik gelişmeden arta kalan bir alan olarak ele almaktadır. Buna göre sosyal koruma önlemleri, sadece yapısal reformlar sürecince yoksul ve zayıf olanlara destek sağlama gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. Sağlanan destekler aracılığıyla yapısal uyumun olumsuz etkileri azaltılmakta, yoksul ve zayıf kesimlerin politik onaylarını almak kolaylaşmaktadır. Uygulanan destekler, çoğunlukla geçici, bölünmüş ve gereksinim temelinde özel yoksul ve zayıf grupları hedefleyen niteliktedir (Alston, 2014: 11).

Yoksul ve zayıf grupları özel olarak hedefleme isteği doğrultusunda oluşturulan karmaşık yoklama sistemi, tüm nüfusun sosyal koruma kapsamına alınması amacını gölgelemektedir. Ayrıca yaklaşımın sunduğu koruma düzeyi, aşırı derecede düşüktür. DB yaklaşımının odağında bulunan sosyal güven ağları, genellikle hukuk tarafından korunmamakta ve büyük ölçüde politik koşullardaki

değişimlerin etkisi altında kalmaktadır. Sosyal koruma, üretkenliğe ve etkililiğe yaptığı katkı nedeniyle savunulan, hak konusu olarak kabul edilmeyen bir yardımseverlik girişimi olarak belirmektedir (Alston, 2014: 12, 18, 19).

DB, ilk başlarda sosyal korumayı yapısal uyum sürecinde ortaya çıkan olumsuzluklardan etkilenenlere yardım etmeyi amaçlayan geçici nitelikte sosyal güven ağı (social safety net) olarak kabul etmiştir. Ancak yaşanan büyük ölçekli krizlerin ardından, dar anlamlı sosyal güven ağı yaklaşımından daha geniş bir sosyal koruma yaklaşımına geçme zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır. Buna rağmen DB, sosyal koruma alanında devletin işlevlerini azaltma, piyasa ve özel işletme kaynaklı koruma mekanizmaları yanında enformel ve topluluk aracılığıyla sağlanan korumaya önem verme politikasını sürdürmüştür (Cook-Kabeer, 2009: 7–8).

Hak temeline dayalı bir sosyal koruma yaklaşımının uygulanmasında DB'nin kritik bir işlevi olduğu belirtilmektedir. DB, işlevini değiştirmezse, sosyal koruma insan hakları konusu olmaktan çok bürokratik olarak tasarlanmış bir politika olarak kalacaktır. Sosyal korumanın finansmanı için zorunlu bir mali alan yaratmaları yönünde ülkelere yapılan önerilerin, DB ve Uluslararası Para Fonu tarafından desteklenmesi beklenmektedir. Böylesi bir desteğin yokluğu, sosyal korumanın geliştirilmesine zarar vermektedir. Sosyal koruma uygulamaları, insan hakları temeline oturtulmazsa, sadece aşırı yoksulluk içinde yaşayanların sınırlı bir kısmını kapsayan, kötü tanımlanmış bir sosyal güven ağı olma gibi olumsuz özellikleri taşımaya devam edecektir. İnsan hakları yaklaşımını merkez alan bir yaklaşım yaşama geçirilmezse, yoksulluğun ortadan kaldırılması çabaları, yüksek derecede seçici, bir başka deyişle ayrımcı nitelikler taşıyacaktır (Alston, 2014: 12, 18, 19).

Sosyal risk yönetimi yaklaşımına yöneltilen eleştiriler, hak temeline dayanan bir sosyal koruma stratejisinin geliştirilmesi ve savunulması gerekliliğini pekiştirmiştir. Buna göre sosyal koruma bir sadaka ya da yardımseverlik konusu değildir. Aksine devletin temel bir sorumluluğudur. Devlet sosyal korumayı güvence altına almakla yükümlüyken, insanlar da korumadan yararlanmayı "talep etme" hakkına sahiptir (Piron, 2004: 6). İnsan hakları yaklaşımı, sosyal koruma alanında insanların, hak sahibi olma ve talep etme unsurlarını güçlendirir (Ginneken, 2011: 111).

Devletler, sadece koruma programları uygulamakla yükümlü değildir, aynı zamanda ulusal ve uluslararası yükümlülükleri gereği, bu programları insan hakları yaklaşımına uygun olarak oluşturmak ve yürütmek zorundadır. İnsan haklarına ilişkin yükümlülükler, yalnızca sosyal koruma programlarının sonuçları ile sınırlanamaz. Programların tasarlanması, oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirmesi süreçlerinin tüm aşamalarında insan hakları ölçütlerinin temel alınması gerekmektedir. Bu ölçütler, eşitlik, ayrımcılık yasağı, katılım, açıklık, denetleme, erişebilirlik, finanse edilebilirlik gibi çok farklı niteliklerdedir (OHCHR, 2012). Buna göre, insan haklarına dayanan bir yaklaşımın dört ilkeye

yaslanması gerektiği söylenmektedir. İlkeler, (i) eşitlik ve ayrımcılık yasağı, (ii) yönetime katılım, (iii) açıklık ve bilgi verme yükümlülüğü ile (iv) sorumluluk ve hesap verme olarak sıralanabilir. Bu ilkeler, sosyal koruma sistem ve programlarının tasarlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi aşamalarının tümünde yol gösterici olmalıdır (Ginneken, 2011: 113, 116).

Haklara dayalı bir çerçevede sosyal korumadan yararlananların yönetime katılmasının sağlanması ve katılımın güvence altına alınması esastır. Burada katılım, danışma veya fikir almanın ötesinde bir anlam taşır. Ayrıca devletin insan haklarını gerçekleştirme yükümlülüğünü yerine getirmiş olması için, devletin sosyal koruma ile ilgili bilgilere erişimi ve açıklığı güvence altına alması gerekir. Bu bağlamda bireyler, sosyal koruma programlarının işleyişi, korumaya hak kazanma koşulları gibi bilgiler, kolayca öğrenebilmeli ve anlayabilmelidir. Sistemde sorumlulukların belirli olması, hesap sorma ve sorunların giderilmesi yöntemlerinin bulunması, haklar temeline dayalı bir yaklaşımın olmazsa olmazlarındandır. Ayrımcılığın herhangi bir biçimine maruz kalmaksızın, herkes katılım, açıklık, sorumluluk ve hesap sorma yöntemlerine kültürel, fiziksel ve ekonomik olarak erişebilmelidir. Haklar temelinde oturtulmuş bir sosyal koruma sistemi, ayrımcılığın önlenmesi ve eşitliğin sağlanmasında kritik bir işlev yerine getirir (Sepulveda, 2010: 6).

Bugün insan haklarına dayanan bir sosyal koruma yaklaşımının yaşama geçirilmesi gereksinimi her zamankinden daha fazladır. Çünkü içinde bulunduğumuz ekonomik koşullar tüm insanlığı derinden olumsuz olarak etkileyen küresel ekonomik ve finansal krizler, sosyal güvencesizlikler, yoksulluk üretmekte, milyarlarca insanın geçim ve yaşam olanakları ciddi olarak tehdit etmektedir (Sepúlveda-Nyst, 2012: 63).

İnsan haklarının gelişiminde sivil ve siyasal haklara önem verilirken, bugüne kadar ihmal edilen ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ilişkin farkındalık artmaktadır, insanların ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel anlamlarda topluma katılmalarını sağlayan ve olanaklarını güçlendiren olmazsa olmaz bir unsur olan sosyal koruma, kalkınma çabalarının merkezindedir. Aynı zamanda sosyal koruma, devletlerin insan hakları alanındaki yükümlülüklerini gerçekleştirmede temel işlevler üstlenir (Ginneken, 2011: 111).

Devletlerin, sosyal koruma programlarını insan hakları temelinde uygulama zorunluluğu, sağlık ve eğitim hakları yanında, konut, barınma, giyinme ve gıda haklarını içeren yeterli yaşam standartlarına sahip olma gibi çok sayıda insan hakkının ilerici bir biçimde gerçekleştirilmesi yükümlülüğünden kaynaklanmaktadır (OHCHR, 2012). İnsan haklarına dayalı bir sosyal koruma sistemi, sadece ekonomik, sosyal ve kültürel hakları geliştirilmez, aynı zamanda insanlara sivil ve siyasal haklarından yararlanmaları yönünde olanaklar oluşturur (Alston, 2015: 4).

İnsan hakları temelinde yürütülen sosyal koruma önlemleri, uzun dönemli kalkınma çabalarına daha çok katkı sağlamakta, yoksulluğun ve eşitsizliğin azaltılması üzerinde olumlu etkilerde bulunmaktadır (Sepulveda, 2010: 4-5).

Yoksulluk, önemli bir insan hakkı sorunudur. Ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yoksunluk ile insan hakları ihlalleri arasında nedensel bir ilişki bulunduğu tartışmasızıdır. İnsan haklarının gerçekleştirilmesi ile yoksulluğun önlenmesi çabaları birbirlerini karşılıklı olarak desteklemektedir. Bir başka deyişle, sosyal koruma ile insan hakları arasında güçlü ve "simbiotik" bir ilişki bulunmaktadır. İnsan haklarına ilişkin standart ve ilkeler yoksulluğu azaltma uğraşısına destek verirken, azalan yoksulluk, insan haklarının geliştirilmesine uygun ortam hazırlamaktadır. İnsan haklarının gelişimi yoksulları güçlendirdiği ölçüde, yoksullukla mücadele, gereksinim veya yardımseverlik temelinden uzaklaşacak, bireyin hak sahibi olduğu, devletin yükümlülük altında bulunduğu bir yaklaşıma yakınlaşacaktır. Sosyal koruma sisteminin yoksulluğu ve eşitsizlikleri azaltmadaki, insan haklarını geliştirmedeki başarısı veya başarısızlığı, büyük ölçüde sosyal koruma programlarının, insan haklarının içerdiği standartlara ve ilkelere uygun olup olmadığına bağlıdır (Ayrıntı için bkz.: Sepúlveda-Nyst, 2012: 17, 18, 25).

2. Sosyal Koruma Hakkı

Bir insan hakkı olarak sosyal korumanın temelinde bulunan değerler (i) dayanışma, (ii) insan onuru ve (iii) sosyal adalettir. Dayanışma, güvencesizlikle karşılaşan insanlara doğru gelirin yeniden dağıtımını ifade eder. İnsan haklarına ilişkin ulusal ve uluslararası belgelerin büyük bir kısmında insan onuruna gönderme yapılmaktadır. Bir insan hakkı olarak sosyal korumanın amacı ve işlevi, herkese yeterli yaşam koşulları sağlayarak insan onuruna saygı göstermeyi güvence altına almaktır. Sosyal adalet bağlamında ise ekonomik gelişmeden herkesin adil bir pay alması, kişilerin olanak ve kapasitelerini sınırlayan olumsuz etkilerden kaynaklanan eşitsizliklerin azaltılması, fırsat eşitliğinin sağlanması, insanların bireysel ve toplu refaha katkı yapma ve refahtan yararlanma olanaklarının eşitlik temelinde sağlanması öne çıkmaktadır. İlgili çerçeve, UÇÖ'nün Filadelfiya Bildirgesinde ırk, inanç ve cinsiyetleri ne olursa olsun, bütün insanlar maddi ilerlemelerini ve manevi gelişmelerini, özgür ve onurlu olarak, ekonomik güvence altında ve eşit koşullarda sürdürme hakkına sahiptir ifadesiyle yalın bir biçimde özetlenmiştir (Ayrıntı için bkz.: Euzeby, 2004: 109-111).

Sosyal koruma hakkı, sosyal hakların gelişmesi sürecinde diğer haklarla birlikte evrimleşmiş olmasına rağmen, sosyal koruma adıyla fazlaca gündeme gelmemiş, çoğunlukla öteki sosyal haklar bağlamında dolaylı olarak değerlendirilmiştir. Sosyal koruma hakkının çok fazla bilinmemesi, bu hakkın yeni bir hak mı, yoksa var olan bir hak mı olduğuna yönelik sorulara neden olmuştur. Sosyal koruma hakkı, yeni ortaya çıkan bir insan hakkı değildir. İnsan hakları öğretisinde artık standart haline gelmiş yaklaşıma göre, sosyal koruma bir insan hakkıdır

ve birçok uluslararası hukuk kaynağında yer almaktadır. Aynı zamanda bir hak olarak evrensel niteliklidir ve gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun tüm ülkelerde yaşayan insanlara tanınmıştır (Alston, 2014: 13).

Sosyal koruma hakkı, diğer sosyal haklar ile birlikte sivil ve siyasal hakları da içeren insan haklarının ayrılmaz bir parçasıdır (Alston, 2014: 13). Bir bütünü oluşturan insan hakları arasında hiyerarşik bir ilişki de bulunmamaktadır. Diğer deyişle sivil, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel insan hakları arasında bir ast-üst ilişkisi veya önem derecesi farklılığı olmadığı gibi, insan haklarını oluşturan her hak eşit statüdedir (Ayrıntı için bkz.: OHCHR, 2005: 4).

Bir insan hakkı olması nedeniyle sosyal koruma, devletler veya hükümetler bakımından politik bir seçenek değil, aksine ulusal ve uluslararası insan hakları hukukundan doğan yasal bir yükümlülüktür (Sepúlveda-Nyst, 2012: 23). Sosyal koruma hakkının ana kaynaklarını oluşturan uluslararası hukuk belgeleri ve ilgili maddeleri, çalışmanın sonunda yer alan eklerde ayrıntılı biçimde gösterilmiştir (Bkz.: EK 1-4). Eklere bakıldığında, sosyal korumanın yeni bir sosyal hak olmadığı, geçmişinin diğer sosyal haklar kadar eskiye dayandığı anlaşılmaktadır Bu yönüyle, sosyal koruma, son yıllarda ortaya atılmış ve yeni liberal nitelikli bir kavram veya yaklaşım değildir.

Eklerde belirtilenler yanında "*BM Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi*", "*Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşmesi*", "*Tüm Göçmen Çalışanların ve Ailelerinin Haklarının Korunmasına İlişkin Uluslararası Sözleşmesi*" gibi çok sayıda sözleşmede sosyal güvenlik hakkı bağlamında devletin sosyal koruma sağlama yükümlülüğü tanımlanmıştır (ILO, 2011: 10).

İnsan haklarına ilişkin oluşturulmuş çok sayıda belgede öteden beri "sosyal koruma" veya "sosyal olarak koruma" hakkından doğrudan ve açıkça söz edilmektedir. Birleşmiş Milletler (BM) sistemi içinde kabul edilen *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde* ve *Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşmede* sosyal koruma kavramının kullanıldığı görülür. Diğer yandan bölgesel nitelikli birçok uluslararası belgede sosyal koruma kavramı kullanılarak sosyal bir hak tanınmaktadır. Gerçektende *AB Temel Haklar Şartı* (ABTHŞ) ve *Çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı (ÇTSHİTŞ)*, *Avrupa Sosyal Şartı* ve *Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı* doğrudan sosyal koruma kavramına yer vermektedir. Ayrıca Avrupa Konseyinin 1974 tarihli *Çiftçilerin Sosyal Koruması Hakkında Avrupa Sözleşmesi*, sosyal koruma hakkının yeni bir insan hakkı olmadığını, öteden beri bu adla tanındığına ilişkin örneklerden birini oluşturur.

Sosyal koruma hakkı, sadece Avrupa bölgesine özgü bir hak değildir. Diğer sosyal haklar gibi evrensel niteliklidir. Örneğin 2003 yılında 14 ülkenin imzalayarak kabul ettiği *Güney Afrika Kalkınma Topluluğu Temel Sosyal Haklar Şartında* sosyal koruma hakkı tanınmıştır. Bu şartta doğrudan sosyal güvenlik hakkından söz edilmemekte, sosyal güvenlik, sosyal koruma hakkı bağlamında ve başlığı altında ele alınmaktadır. Şartın Sosyal Koruma başlığı taşıyan 10.

maddesi, sosyal güvenlik ve sosyal yardım temelinde statüsü ne olursa olsun çalışanlara (md. 10/1) ve işgücü piyasasına katılamayanlara (md. 10/2) uygun bir sosyal korumadan yararlanma hakkı tanımıştır. Şartın diğer bazı maddelerinde engelliler, yaşlılar gibi ekonomik ve sosyal yönden zayıf gruplarda yer alanlara dönük gelir güvencesi sağlayan haklara yer verildiği görülmektedir (md. 9 ve 8). Ayrıca İnsan Hakları Amerika Sözleşmesi Ek Protokolünde "her yaşlının sosyal koruma hakkı olduğu" kabul edilmiştir.

İnsan haklarının bütünselliği ilkesi gereği, sosyal koruma hakkını, yalnızca madde başlığında veya madde içeriğinde sosyal koruma kavramının doğrudan kullandığı hükümler ile sınırlamamak gerekir. Yukarıda belirttiğimiz uluslararası veya bölgesel kaynakların kimi maddelerinde de, sosyal koruma kavramı kullanılmaksızın diğer insan hakları bağlamında dolaylı olarak sosyal koruma hakkı ile ilgili unsurlar düzenlenmiştir.

Tablo: 1- Farklı İnsan Hakları Sistemlerinin Sosyal Koruma Hakkı Kapsamına İlişkin Yaklaşımları

Sistem	Sosyal Koruma Hakkının Kapsamı
Birleşmiş Milletler	• Sosyal koruma= "**sosyal güvenlik hakkı**" + "**yeterli yaşam standardına sahip olma hakkı"**
Uluslararası Çalışma Örgütü	*Geleneksel yaklaşım:* • Sosyal koruma= **"sosyal güvenlik"** + **"işgücünün korunması"**
	Yeni yaklaşım: • Sosyal koruma= **"sosyal güvenlik"** • Sosyal koruma tabanları= "**temel sağlık hakkı**"+"**temel gelir güvencesi**"
Avrupa Konseyi	• Sosyal koruma= **"sosyal güvenlik hakkı**" + **"sosyal ve sağlık yardım hakkı"** + **"sosyal hizmetlerden yararlanma hakkı"**
	• Sosyal koruma= **"sosyal güvenlik hakkı**" + **"sosyal ve sağlık yardım hakkı"** + **"sosyal hizmetlerden yararlanma hakkı" + "sağlığın korunması hakkı"** + **"konut hakkı"** + **"sosyal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkı"**
Avrupa Birliği	• Sosyal koruma > "**Sosyal güvenlik"** • Sosyal koruma= **"hastalık ve sağlık bakımı"** + **"engellilik"** + **"yaşlılık"** + **"ölüm/dul ve yetim"** + **"çocuk ve aile"** + **"işsizlik"** + **"konut"** + **"sosyal dışlanma"** (riskleri karşısında insanları korumak amacıyla tasarlanmış kolektif aktarım sistemlerinin tümü)

II. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER SİSTEMİNDE SOSYAL KORUMA HAKKI

Bir antlaşma veya sözleşme olmayan 1948 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde, herkese sosyal koruma hakkı (md. 23/3 ve md. 25/2) tanınmıştır. Ayrıca Bildirgede tanınmış olan sosyal güvenlik hakkını (md. 22) sosyal koruma kapsamında değerlendirmek, öğretide egemen bir yaklaşım haline almıştır.

BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesinin (ESKHS) hiçbir yerinde sosyal koruma hakkı ifadesi kullanılmamıştır. Fakat sözleşmede sosyal koruma terimine yer verilmemesi sözleşmenin sosyal koruma hakkını içermediği anlamına gelmez. Sözleşmenin çok sayıda maddesinde sosyal koruma hakkının unsur ve bileşenleri açıkça bir insan hakkı olarak tanımlanmaktadır. Aynı durum *BM Çocuk Hakları Sözleşmesi* için de geçerlidir

BM tarafından oluşturulmuş insan hakları sistemine göre, sosyal koruma hakkı, "**sosyal güvenlik hakkı**" ile "**yeterli yaşam standardına sahip olma hakkının**" birleşimini ifade etmektedir (Alston, 2014: 13; Sepulveda, 2010: 5). Bu iki hakkın tek bir bütün içinde bir araya getirilmesinin önemli olduğu belirtilmektedir. Çünkü iki hakkın birlikte ele alınmasının yaratacağı etki, hakların tek tek ele alınmalarından daha güçlüdür. Aynı zamanda iki hakkın ortak amaçlarına erişmek için gerekli olan önlemler, bütününün geliştirilmesini kolaylaştırır (Alston, 2014: 13). BM sistemi içinde çocuk haklarını değerlendiren bir başka çalışmada benzer bir yaklaşımla çeşitli çocuk haklarının, sosyal koruma hakkının bir parçası olduğu belirtmiştir. Buna göre çocukların sosyal koruma hakkı, (i) sosyal güvenlik hakkını, (ii) yeterli yaşam standartlarına sahip olma hakkını ve (iii) özel bakım ve yardımlardan yararlanma hakkını içermektedir (ILO, 2014: 11).

BM sistemi içinde yerleşen eğilim doğrultusunda, sosyal koruma hakkını oluşturan iki unsura, yani "sosyal güvenlik" ve "yeterli yaşam standardına sahip olma" haklarını kısaca açıklamakta yarar vardır. Sosyal güvenlik hakkı bağlamında, her şeyden önce ülkede bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmalıdır. Sosyal güvenlik sistemince sağlanan koruma yeterli bir yaşam standardı sunmalı, erişilebilir olmalı, eşitlik temeline dayanmalı ve ayrımcı uygulamalar içermemelidir. Ayrıca sosyal güvenlik sisteminin herkesi kapsaması, korumaya erişme koşullarının makul, dengeli ve açık olması, finansmanına katılım yükümlülüklerinin uygun belirlenmesi, yönetimine katılma ve bilgi alma olanaklarının bulunması ve insanların fiziksel olarak ulaşabilmesi gibi unsurlar taşıması gerekmektedir. Bunların yanında oluşturulan sosyal güvenlik sistemi (i) sağlık bakımı, (ii) hastalık, (iii) yaşlılık, (iv) işsizlik, (v) iş kazası ve meslek hastalığı, (vi) aile ve çocuk destekleri, (vii) analık, (viii) sakatlık ve (ix) ölüm (dul ve yetim hali) risklerini kapsamalıdır (CESCR, 2008).

Yeterli yaşam standardına sahip olma hakkı (standard of living adequate-adequate standard of living), *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi*, *Engellilerin Hakların İlişkin Sözleşme*, *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi* ile *Çocuk Hakları Sözleşmesi* gibi BM'nin insan haklarına ilişkin birçok belgesinde

yer almaktadır. Yeterli yaşam standardını belirleyen konuların bazıları (i) yeterli konut, (ii) yeterli beslenme ve (iii) yeterli giyinme standartları biçiminde sıralanmaktadır (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Jayawickrama, 2002: 864-880).

Devletin insan hakları temelinde sosyal korumayla ilgili yükümlülükleri çeşitli biçimler almaktadır (Piron, 2004: 6). Devlet hakka saygı göstermeli ve hakkı tanımalıdır (respect). Devlet hakkı güvence altına almalı (protect) ve hakkı gerçekleştirmek için uygun önlemleri yaşama geçirmelidir (fulfil). Devlet bu belirtilen yükümlülükleri yerine getirirken yönetmeli (conduct) ve sonuç elde etmelidir (result) (OHCHR, 2005: 14-19; 118).

Saygı gösterme, devletin doğrudan ve dolaylı yollardan hakkın kullanılmasını engellemeye dönük bir girişim içinde olmamasını ifade etmektedir. Buna göre devlet, hakkı inkâr edemeyeceği gibi, eşitliği sınırlayamaz, keyfi ve nedensiz olarak hakka müdahalede bulunamaz. Güvence altına alma yükümlülüğünde devlet, üçüncü kişilerin eylem ve girişimleri nedeniyle, bireyin hakkını kullanamamasını engellemekle görevlidir. Bir başka deyişle devlet, üçüncü kişiler karşısında bireyin hakkını korumak zorundadır. Devletin hakkı gerçekleştirme veya yaşama geçirme yükümlülüğü farklı görevlerin yerine getirilmesini içermektedir. Devlet hakkın kullanımını kolaylaştırmak için olumlu nitelikte önlemleri yaşama geçirmek zorundadır. Bu çerçevede devlet, hakkı tanımalı, hukuki düzenlemeler yapmalı, plan, strateji geliştirmeli, kapsamlı bir sistem kurmalıdır. Devletin destekleme görevi, hakkın içeriği ve hakkı kullanma yolları, programlar, yararlanma koşulları gibi farklı konularda kamuoyunda farkındalığın arttırılması, eğitim ve bilgilendirmenin gerçekleştirilmesini gerektirir. Hakkı gerçekleştirmeye dönük devletin son görev ise hakkın kullanılması için ortaya çıkan gereksinimleri karşılamaktır. Bu bağlamda devletten, sosyal nitelikli programlar ve sistemler oluşturması, toplumda özel koruma gereksinimi olan kişi ve grupların hakkı kullanmaları için özel önlemler alması, uygun nitelikli programları yürütmesi, kriz koşullarında ve güvencesizliğin arttığı dönemlerde ortaya çıkan gereksinimleri karşılaması gibi birçok yükümlüğün yerine getirilmesi beklenmektedir (CESCR, 2008: 13–14). Bu çerçevede devletler, önceliklerini belirleyerek, ekonomik ve mali kaynak ayırmayı gerektiren sosyal güvenlik veya sosyal koruma gibi sosyal hakları aşamalı olarak, ancak geriye götürmeksizin daha ileri bir düzeye çıkarmak ve eksiksiz bir biçimde gerçekleştirmek amacıyla önlemler almak zorundadır (Ayrıntı için bkz.: Gülmez, 2009: 10–11).

Haklar temeline dayalı bir sosyal koruma yaklaşımında devletin görevi sadece sosyal koruma sistemi oluşturmakla sınırlı değildir. Devlet, sürecin yürütümü ve sistemin işleyişi ile ilgili yükümlülükler de üstlenir. Ayrıca devletin, kurmuş ve yürütmüş olduğu sistemin ürettiği sonuç ve etkilere dair sorumlulukları bulunmaktadır (Sepulveda, 2010: 6). Böylesi bir çerçevede, sosyal korumadan yararlanan kimseler hak sahibi niteliği kazanırken, devlet ve devletin sosyal korumayla ilgili ortakları ise insan haklarına uygun bir biçimde sosyal koruma sağlamakla görevlidir (Sepulveda, 2010: 19).

III. ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ SİSTEMİNDE SOSYAL KORUMA HAKKI

Sosyal korumanın UÇÖ etkinliklerinin merkezinde olduğu ve sosyal korumanın geliştirilmesinde Örgütün önemli bir işlev üstlendiği belirtilmektedir. UÇÖ'nün oluşturduğu uluslararası çalışma standartlarının yarısından daha fazlasının sosyal koruma konuları ile ilintili olduğu söylenmektedir (Garcia-Gruat, 2003: 14). UÇÖ, sosyal korumaya ilişkin yetkisini Anayasasına, Anayasaya daha sonra eklenen ve Anayasanın ayrılmaz bir parçası olan Filadelfiya Bildirgesine dayandırmaktadır. Buna göre sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi ve herkesin sosyal korumaya erişmesi Örgütün Anayasasının ve yetkisinin merkezindedir (García- Gruat, 2003: 13).

1919 tarihli Anayasanın başlangıç kısmında Örgütün ve üye devletlerin acil yükümlülükleri belirtilmiştir. Bu yükümlülükler arasında "çalışmalarından kaynaklanan yaralanma ve hastalıklar karşısında çalışanların korunması", "çocuk, genç ve kadınların korunması" ile "yaşlılık ve sakatlık ödemelerinin yapılması" gibi konular sosyal koruma ile ilgili olduğu kabul edilmektedir. 1944 tarihli Filadelfiya Bildirgesi, "korunmaya ve eksiksiz tıbbi tedaviye ihtiyaç duyan herkes için temel bir gelir sağlamak amacına yönelik sosyal güvenlik önlemlerinin yaygınlaştırılması", "çocukların ve annelerin korunması" gibi sosyal koruma görevlerini Örgütün yükümlülükleri arasında saymaktadır.

UÇÖ, tarihsel olarak uluslararası çalışma standartlarında "sosyal koruma" kavramını ender olarak kullanmış ve çoğunlukla "sosyal güvenlik" veya ilgili diğer kavramları tercih etmiştir. Ancak 1990'lı yıllar itibariyle Örgütün sözleşme ve tavsiye kararlarında sosyal koruma kavramının kullanılması eğilimi güçlenmiştir.

UÇÖ' nün tarihsel sosyal koruma yaklaşımı, iki bileşeni kapsamaktadır. Birinci bileşen, işgücünün korunmasıdır. İkinci bileşen ise sosyal güvenliktir. Her iki bileşen, birbirini tamamlayıcı unsurlar içerir ve çalışanlar ile ailelerin gereksinim duydukları korumanın önemli bir kısmını karşılamaya dönüktür (ILO, 2015: 1). İşgücünün korunması, "işgücü göçü", "çalışmada sağlık ve güvenlik", "ücretler", "çalışma süreleri" gibi çalışma koşullarıyla ilgili konuları içermektedir (ILO, 2015; http://www.ilo.org/protection/lang--en/index.htm).

Ancak son yıllarda kalkınmaya ilgili uluslararası örgütlerin sosyal koruma alanındaki etkinliklerinin artmasının bir sonucu olarak, UÇÖ'nün sosyal koruma kavramına yaklaşımında bir değişim gerçekleşmiş, kavramın yukarıda belirtilen gelenekselleşmiş kapsamını daraltan işaretler belirmiştir. Bir başka deyişle sosyal koruma kavramının sosyal güvenlik esasına oturtulması, işgücünün korunması ile ilgili konuların kavram kapsamından dışlanma eğilimi gözlenmektedir. UÇÖ' nün yeni kavramsal çerçevesine göre, sosyal koruma daha çok sosyal güvenlik ile ilgili bir konu olarak ele alınmaya başlanmıştır. 2012 yılında "Sosyal Güvenlik Bölümü" nün (Social Security Department) adı değiştirilerek "Sosyal

Koruma Bölümü" (Social Protection Department) haline getirilmiştir (http://www.ilo.org/secsoc/lang--en/index.htm).

Değişim, sadece kurumsal yapılanmada gerçekleşen isim değişikliği ile sınırlı değildir. Örgüt yayın ve çalışmalarında sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavramlarını birbirinin yerine geçecek biçimde kullanmaktadır. UÇÖ raporlarında sosyal koruma çoğunlukla sosyal risk ve gereksinimler karşısında sosyal güvenlik tarafından sağlanan koruma anlamında kullanılmaktadır (ILO, 2011: 9). Örgüt yayınladığı Dünya Sosyal Koruma Raporu (2014/15)' da sosyal güvenlik kavramının alternatifi veya eş anlamlısı olarak sosyal koruma kavramının kullanıldığını açıkça belirtmiştir (ILO, 2014: 162)[1]. UÇÖ yayınlarında ortaya çıkan bu eğilim yaygınlaşmaya başlamış ve BM özel raportörlerinin de artık "sosyal güvenlik" ve "sosyal koruma" kavramlarını birbirinin yerine geçecek biçimde kullandıkları görülmektedir (Sepulveda, 2010: 5, dipnot 3).

UÇÖ'nün sosyal korumayla ilgili kabul edilen sözleşmeleri şu şekilde sıralanmaktadır (Piron, 2004: 10):

- Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi, 1952 (No. 102)
- Davranış Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi, 1962 (No. 118)
- İş kazası ve Meslek Hastalığı Yardımları, 1964 (No. 121)
- Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Yardımları Sözleşmesi, 1967 (No. 128)
- Sağlık Bakımı ve Hastalık Yardımları, 1969 (No. 130)
- Sosyal Güvenlik Haklarının Onarımı Sözleşmesi, 1982 (No. 157)
- İstihdamın Desteklenmesi ve İşsizlik Karşısında Koruma Sözleşmesi, 1988 (No. 168)
- Analık Durumunda Koruma Sözleşmesi, 2000, (No. 183)

Örgütün belirtilen Sözleşmelerle ilgili olarak çok sayıda yol gösterici nitelikte tavsiye kararı bulunmaktadır. Tavsiye kararları içinde sosyal koruma hakkı bakımından önemli olanı, 2012 yılında kabul edilen ve doğrudan bir sözleşmeyle ilgili olmadığı için özerk olarak nitelenen 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararıdır. UÇÖ, sosyal koruma hakkının gerçekleştirilmesine dönük başlangıç noktasında atılması gereken adımları ve bu adımların özellikleri göstermek amacıyla bu tavsiye kararını almıştır. Tavsiye kararı adından anlaşılacağı üzere sosyal koruma hakkının gerçekleştirilmesi için ilk başta oluşturulması gereken olmazsa olmaz tabanları düzenlemektedir (Ayrıntı için bkz.: Kapar, 2015).

Daha öncede belirtildiği gibi, ekonomik kalkınmaya rağmen, sosyal güvenlik hakkı insanların çoğunluğu bakımından gerçekleştirilememiştir. 102 sayılı sözleşmenin ve ilgili diğer standartların, üye ülkelerdeki sosyal koruma açığını gidermeye dönük yeni politikalar geliştirmede yetersiz kaldığı düşünülmüştür. Bu nedenle sosyal koruma tabanları politikasının genel esas ve ölçütlerini belirleyen

1 UÇÖ, 2010 yılında yayınladığı "Dünya Sosyal Güvenlik Raporu" serisinin adını, uluslararası düzeyde ve dünyanın çoğu yerinde sosyal koruma konularına olan ilgiyi yansıtabilmek için "Dünya Sosyal Koruma Raporu" olarak değiştirmiştir (ILO, 2014: 7, dipnot 10).

bir tavsiye kararı oluşturulma yoluna gidilmiştir. Tavsiye kararı içerdiği sosyal koruma tabanları politikasıyla, evrensel nitelikli ve asgari ölçütleri düzenleyen sosyal güvenlik standartlarına erişebilmeleri için üyelere, özellikle gelişmemiş, yoksul, kırılgan ve gelişmekte olan ülkelere işe nereden ve nasıl başlayacaklarına ilişkin bir hareket veya başlangıç noktası sunar. Tavsiye kararı, var olan standartların nasıl uygulanacağına ilişkin yol göstericilik yapmamakta, bu standartların yerine geçmemekte veya onlardan daha yüksek bir standart getirmemektedir. Tavsiye kararının, UÇÖ'nün sosyal güvenlik standartlarını tamamlayıcı nitelikte olduğu söylenmektedir (Ayrıntı için bkz.: Kulke ve Saint-Pierre Guilbault, 2013; Cichon, 2013; Hagemejer ve McKinnon, 2013).

Tavsiye Kararının yürütülmesinde devlet, birincil ve genel sorumluluğa sahiptir. Üye devletlere, aşağıda belirtilen ilkeler ile uyumlu tabanları yaşama geçirmeleri önerilmiştir. İlkeler, genel olarak değerlendirildiğinde sosyal koruma tabanları yaklaşımını insan hakları temeline oturtma amacını göstermektedir. Buna göre sosyal koruma tabanları:

- Sosyal dayanışma temelinde yaygın koruma sunmalı,
- Kurallar hukuk tarafından oluşturulmalı,
- Öngörülebilir ve uygun koruma sağlanmalı,
- Ayrımcılık içermemeli, toplumsal cinsiyet eşitliğini gözetmeli ve özel gereksinimleri dikkate almalı,
- Sosyal içerme sağlamalı, enformel ekonomide çalışanları kapsamalı,
- Sosyal güvenlik garantileri kapsamında yer alanların insan onuruna ve haklarına saygı gösterilmeli,
- Önceden belirlenen amaçlara ve zamana göre ilerleme sağlanmalı,
- Sosyal güvenlik programlarından yararlananların ve finansmanını sağlayanların çıkar ve sorumlulukları arasında uygun bir denge oluşturmayı amaçlayan dayanışmacı bir finansal yapı kurulmalı,
- Sistemin finansmanında ve korumanın ulaştırılmasında farklı yaklaşım ve yöntemler dikkate alınmalı,
- Güvenilir, açık ve hesap verebilir bir sistem oluşturulmalı,
- Sosyal adalet ve eşitlik temelinde ekonomik, mali ve finansal olarak sürdürülebilir olmalı,
- Ekonomik, sosyal ve istihdam politikaları ile uyumlu olmalı,
- Sosyal koruma sisteminden sorumlu olan kurumlar arasında uyum bulunmalı,
- Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili kamu hizmetleri yüksek nitelikte sunulmalı,
- İtiraz ve şikâyet yöntemleri etkili ve kullanılabilir olmalı,
- Düzenli izleme ve değerlendirme mekanizması oluşturulmalı,
- Örgütlenme özgürlüğü ile toplu pazarlık hakkına tam saygı gösterilmeli,

- Çalışan ve işveren örgütlerinin temsili yoluyla üçlülük temelinde katılımın sağlanması, aynı zamanda karalardan etkilenen kişilerin temsilcilerine ve diğer ilgili kesimlere danışılmalıdır (ILO, 2012).

IV. AVRUPA KONSEYİ SİSTEMİNDE SOSYAL KORUMA HAKKI

47 üyesi bulunan ve bu üyelerin 28'inin AB üyesi olduğu Avrupa Konseyi, önemli bir bölgesel insan hakkı örgütüdür. Sayıları 216'ya ulaşan antlaşma, sözleşme ve şart kabul etmiş olan Avrupa Konseyi'nin insan hakları alanında çok sayıda etkili ve önemli sayılan sözleşme, protokol ve şartı bulunmaktadır (Ayrıntı için bkz.: Çelik, 2014a: 213-269).

Çok fazla tanınmasa da Avrupa Konseyinin 1974 tarihli *Çiftçilerin Sosyal Koruması Hakkında Avrupa Sözleşmesi* bulunmaktadır. Sözleşmede çiftçilerin gelir güvencesizliği karşısında koruma sağlayan sosyal güvenlikten yararlanabilmelerine ilişkin hükümler öne çıkmaktadır. Ayrıca mesleki eğitim, yeniden mesleki eğitim, rehberlik tarım politikalarının oluşturulmasında danışılma, bilgi edinme, yaşam ve çalışma koşullarının geliştirilmesi, sosyo-kültürel olanakların sağlanması, uygun koşullarda borç verilmesi, çiftçi çocuklarının eğitim ve mesleki eğitim olanakları sunulması gibi birçok hak, Sözleşmede yer almıştır.

1. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Mahkemesi

Avrupa Konseyinin en önemli insan hakları belgelerinden biri olan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS), doğrudan sosyal koruma hakkını düzenlememektedir. İHAS, sivil ve siyasal nitelikli insan haklarını düzenleme amacına dönük hazırlanmıştır. Sözleşme bu özelliği nedeniyle "kapsamlı bir sosyal haklar katalogu" içermemektedir. Ancak kimi maddelerindeki hükümler ve özellikle İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin (İHAM) kararları dolayısıyla sözleşmenin bazı sosyal hakları da kapsayacak biçimde genişletildiği belirtilmektedir (Bu konuda ayrıntı için bkz.: Çelik, 2014a: 214-216;. Dericiler, 2014; Şirin, 2014). Bir başka deyişle, insan haklarının bütünselliği ilkesi gereği, sivil ve siyasal hakları koruma amacının yaşama geçirilmesi çabası, dolaylı yollardan (yansımalı olarak) sosyal hakların bir grubunun da güvence altına alınmasına neden olmuştur (Dericiler, 2014: 347–348). İHAM'ın, İHAS doğrultusunda aldığı birçok kararda sosyal koruma ile ilgili olan sağlık hakkı, sosyal güvenlikten yararlanmada eşitliğin sağlanması ve ayrımcılığın önlenmesi veya konut hakkı gibi birçok sosyal hakkın dolaylı olarak gözetildiği ve korunduğu belirtilmektedir (Dericiler, 2014; Şirin, 2014).

2. Avrupa Sosyal Şartları

Avrupa Konseyinin sosyal insan haklarını düzenleyen iki sosyal şartı bulunmaktadır. Ayrıca bu şartlarla ilgili ek protokoller vardır. 1961 tarihli olanı "Avrupa Sosyal Şartı", 1996 tarihli olanı ise "Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı"

olarak anılmaktadır Sosyal şart sisteminin zayıf ve yetersiz olarak nitelenen denetim mekanizması, Sosyal Haklar Avrupa Komitesi etrafında biçimlenmiştir (Ayrıntı için bkz.: Çelik, 2014b: 217-219).

Avrupa sosyal şartlar sisteminde de sosyal koruma, BM sisteminde olduğu gibi bir dizi sosyal hakkın oluşturduğu bir bütün olarak ele alınmaktadır. Sosyal Haklar Avrupa Komitesinin sosyal korumaya ilişkin yaklaşımı ve kararları hakkında hazırlanan bir incelemede (monografide) (i) "sosyal güvenlik hakkı", (ii) "sosyal ve sağlık yardım hakkı" ve (iii) "sosyal hizmetlerden yararlanma hakkı" soysal korumanın bileşenleri olarak değerlendirilmiştir (CE, 2000). Daha sonra Sosyal Şartta ilişkin yapılan bir başka incelemede bu bileşenlere (iv) "sağlığın korunması hakkı", (v) "konut hakkı" ve (vi) "sosyal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkı" eklenmiştir (Bubnov-Skoberne, 2001: 33, dipnot 2).

Sosyal koruma konuları içine "konut hakkı" ve "sosyal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkı" eklenmesinin nedeni, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının, Avrupa Sosyal Şartına göre daha geniş bir sosyal haklar dizesini içeriyor olmasıdır. "Konut hakkı" ve "sosyal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkı", 1961 tarihli ilk sosyal şartta yer almazken, 1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartında yer almıştır. Bir başka deyişle sosyal şart sisteminin içerdiği sosyal haklar genişledikçe, sosyal korumayı oluşturan haklara yenileri eklenmiştir.

Ancak Sosyal Şart içinde sosyal koruma ile ilgili düzenlemeler bu altı bileşenle sınırlı değildir. Sosyal Şarta özel gruplar için düzenleme getiren çok sayıda maddede "*sosyal bakımdan korunma hakkı*" veya "*sosyal koruma hakkı*" ifadesinin bulunduğu görülmektedir. Bu maddelerin hükümlerine ve amacına bakıldığında, özel olarak korunması gereken gruplar yönünden yukarıda en son belirtilen altı sosyal hakkın oluşturduğu bir bütünü ayrıntılı olarak düzenlendiği görülür (EK 2).

V. AVRUPA BİRLİĞİ SİSTEMİNDE SOSYAL KORUMA HAKKI

AB içerisinde hem ulusal anayasalarda hem de Birlik düzeyindeki hukuki belgelerde sosyal koruma, insan hakkı olarak kabul edilmektedir. Ulusal anayasalar, Birlik antlaşmaları, üye ülkelerin onayladığı diğer uluslararası ve bölgesel sözleşme ve şartlarda sosyal koruma hakkı düzenlenmektedir. Bunlar, Birliğe ve üye devletlere sosyal korumaya ilişkin çeşitli sorumluluklar yüklemektedir. Ayrıca Avrupa Adalet Divanının doğrudan veya dolaylı olarak sosyal koruma hakkını tanıyan, düzenleyen ve genişleten kararları bulunmaktadır (Szyszczak, 2007).

Sosyal koruma hakkı, AB antlaşmalarında yer almakta, Avrupa Adalet Divanının kararlarıyla gelişmektedir. Ayrıca AB üyesi ülkelerinde üye olduğu Avrupa Konseyi, özellikle İHAM kararları, AB'de sosyal koruma hakkını dolaylı olarak

etkilemektedir. Hem Avrupa Adalet Divanının hem de İHAM kararlarının, Avrupa çapında sosyal koruma hakkının geliştirilmesinde belirleyici olduğu söylenmektedir (O'Neill, ?: 30).

AB antlaşmalarında, bildirge, protokol ve eylem planlarında sosyal güvenlik ile birlikte sosyal koruma hakkına gönderme yapıldığı, Birliğin sosyal korumaya ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların belirlendiği görülmektedir. Gerçektende ABTHŞ ile ÇTSHİTŞ, çeşitli boyutlarıyla sosyal koruma hakkına yer vermiştir. ABTHŞ'de "ailenin" ekonomik ve yasal bakımdan koruması yanında, sosyal koruma hakkının bulunduğunu kabul edilmiştir. Aynı zamanda ABTHŞ'de sosyal koruma kavramı kullanılmaksızın, sosyal koruma sağlamayı amaçlayan sosyal güvenlik hakkı düzenlenmiştir (EK 3).

ÇTSHİTŞ'te sosyal koruma başlığı taşıyan onuncu maddesinde her çalışanın "*yeterli sosyal koruma hakkı*" olduğu belirtilmiştir. Bu şartta sosyal güvenlik hakkından ayrıca söz edilmemiştir. Sosyal güvenlik, sosyal koruma başlığının altında sosyal korumayla bağlı bir konu olarak ele alınmıştır. Buna göre statüsü ve çalıştığı işyerinin büyüklüğüne bakılmaksızın tüm çalışanlar yeterli bir sosyal güvenlik düzeyinden yaralanması gerekir. Burada dikkat çeken bir diğer nokta çalışamayanların, Şartın ifadesiyle işgücü piyasasına giremeyen veya yeniden giremeyen kimselerin sosyal koruma hakkı çerçevesinde sosyal yardım almaları öngörülmüştür.

Üye ülkeler, Avrupa Birliği Antlaşmasında ASŞ'de ve ÇTSHİTŞ'de tanımlanan, aralarında sosyal koruma hakkının da bulunduğu temel sosyal haklara bağlılıklarını teyit etmiştir. Aynı antlaşmada ABTHŞ'nin, antlaşmalarla aynı hukuki değere sahip olduğu ve Birliğin Şartta yer alan hakları, özgürlükleri ve ilkeleri tanıdığı belirtilmiştir (Gülmez, 2008: 238). Bu durum, Şartta güvence altına alınan sosyal haklar, (dolayısıyla sosyal koruma hakkı) bakımından önemli bir gelişmedir. Antlaşmanın 3. maddesinde Birliğin, sosyal dışlanma ve ayrımcılık ile mücadele etme yanında sosyal adaleti, sosyal korumayı, kadın-erkek eşitliğini, kuşaklararası dayanışmayı ve çocuk haklarının korunmasını destekleme görevi olduğu hükmü yer almıştır.

Benzer biçimde AB İşleyişine İlişkin Antlaşmada, Birliğin ve üye devletlerin, ASŞ'de ve ÇTSHİTŞ'de yer alan haklar gibi temel sosyal hakları göz önünde bulundurarak, belirtilen diğer amaçlar yanında yeterli sosyal korumaya ulaşma amacı olduğu belirtilmiştir (md. 151). Birlik, eylem ve politikalarını tanımlar ve uygularken yeterli bir sosyal korumanın güvence altına alınmasıyla ilgili gerekleri dikkate almak zorundadır (md. 9). Aynı antlaşmada "sosyal güvenlik veya sosyal koruma" ile ilgili önlemlere ilişkin Birliğin karar alma yetkisi düzenlenmiştir (md. 21/3). Ayrıca Antlaşma ile Birliğe, çalışanların sosyal güvenliğini ve sosyal korumasının sağlanması, sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi konularında üye ülkelerin etkinliklerini destekleme ve tamamlama (md. 153/c ve k), Konseye ise "Sosyal Koruma Komitesi" kurma görevi verilmiştir (md.160).

SONUÇ

Sosyal koruma, gelir güvencesizliği karşısında insan onurunu korumayı ve sosyal adaleti sağlamayı amaçlayan, sosyal dayanışma temelinde yapılan gelir aktarımlarını kapsamaktadır.

Sosyal koruma öteden beri bir insan hakkı olarak uluslararası ve bölgesel nitelikli çok sayıda insan hakkı belgesinde tanımlanmış, devlete bir sorumluluk olarak yüklenmiştir. Sosyal koruma, sadece yoksullar, yaşlılar, engelliler gibi belirli toplumsal gruplara tanınmış bir hak değildir. Sosyal koruma hakkı, özel gereksinim içinde ve koşullar altında bulunanlara özgü özel önlemler almayı gerektirir. Ancak bu gereklilikten, sosyal korumanın sadece sosyal ve ekonomik bakımdan zayıf gruplara tanınmış bir hak olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. Sosyal koruma, "herkese" tanınmış bir insan hakkıdır.

Farklı sosyal koruma yaklaşımları bulunmaktadır. Bu yaklaşımlar, gelir güvencesizliği karşısında insanlara koruma sağlama amacı gibi ortak bir paydaya sahip olmakla birlikte, ayrıldıkları en önemli noktalardan biri gereksinim duyulan korumanın niteliğidir. Bu alanda genel olarak iki farklı yaklaşım belirmektedir. Birinci yaklaşım, ekonomik gerekçelere öncelik veren, güvencesizlikler karşısında insanların gereksinim duydukları korumayı bir insan hakkı olarak ele almaktan kaçınmaktadır. Diğer yaklaşım ise, sosyal gerekçeleri merkeze almakta, sosyal koruma gereksinimin, öteden beri sosyal bir insan hakkı olduğu gerçeğini savunmaktadır.

KAYNAKÇA

Adesina, Jimi O. (2010), *"Rethinking the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa's Development"*, Background paper to the ERD 2010, European Report on Development, European University Institute.

Alston, Philip (2014), *Extreme Poverty And Human Rights, Promotion And Protection Of Human Rights: Human Rights Questions, Including Alternative Approaches For Improving The Effective Enjoyment Of Human Rights And Fundamental Freedoms, United Nations General Assembly,* Sixty-ninth session, A/69/297.

Brunori, P. ve O'Reilly, M. (2010), *Social protection for development: a review of definitions, Paper prepared in the framework of the European Report on Development 2010,* European University Institute.

Bubnov-Skoberne, Anjuta (2001), "The protection of fundamental social rights in the associated countries: the example of Slovenia", The protection of fundamental social rights in Europe through the European Social Charter - Proceedings, Sofia, July 2000 (Social Charter Monographs No. 11), Strasbourg: Council of Europe.

CE (2000), *Social protection in the European Social Charter (Social Charter Monographs No. 7),* Strasbourg: Council of Europe.

CESCR (2008), General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant), UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/GC/19.

Cichon, Michael (2013), "The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Can a six-page document change the course of social history?", *International Social Security Review*, Vol. 66, 3–4/2013.

COM (1995), "The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate", Communication from the Commission, COM (95) 466 final, 31.10.1995.

Cook, Sarah–Kabeer, Naila (2009*), Socio-economic security over the life course: A global review of social protection, the final report of a Social Protection Scoping Study*., Institute of Development Studies.

Çelik, Aziz (2014a), *Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye*, İstanbul: Kitap Yayınevi.

Çelik, Aziz (2014b), *"Avrupa Konseyi Sosyal Şartlar Sistemi", Uluslararası Sosyal Politika: Teorisi, Uluslararası Çalışma Normları ve Güncel Gelişmeler* (Edit.: Pir Ali Kaya), Ankara: Siyasal Kitabevi.

Dericiler, Özge Yücel (2014), "AİHM İçtihatları Çerçevesinde Özel Hayata ve Aile Hayatına Saygı Gösterilmesi Hakkı Bağlamında Sağlık Hakkının Korunması", *VI. Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu Bildiriler Kitabı 2014 (Eskişehir*), İstanbul: Petrol-İş Yayınları.

Devereux, S. ve R. Sabates-Wheeler (2007), "Editorial Introduction: Debating Social Protection", Institute of Development Studies Bulletin, 38 (3), 1-7.

Euzéby, Alain (2004), "Social Protection: Values to be Defended!", *International Social Security Review*, Volume 57, Issue 2.

Garcia, Bonilla A.-Gruat, J. (2003), *Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development*, Geneva: International Labour Organisation.

Gentilini, Ugo ve Omamo, Steven Were (2011), *Social protection 2.0: Exploring issues, evidence and debates in a globalizing world, Food Policy (36),* 329–340.

Ginneken, Wouter van (2011), "Social Protection, the Millennium Development Goals and Human Rights", *IDS Bulletin Special Issue: Social Protection for Social Justice,* Volume 42, Issue 6.

Gülmez, Mesut (2008), *Avrupa Birliği ve Sosyal Politika*, Ankara: Hatipoğlu Yayınları.

Gülmez, Mesut (2009), "*İnsan Hakları Olarak Sosyal Haklar ve Sosyal Haksızlıklar", Uluslar arası Sosyal Haklar Sempozyumu 2009 (Antalya),* Ankara: Belediye –İş Sendikası Yayını.

Hagemejer, Krzysztof ve McKinnon, Roddy (2013), "The role of national social protection floors in extending social security to all", *International Social Security Review*, Vol. 66, (3–4/2013).

ILO (2011), Social security for social justice and a fair globalization Recurrent discussion on social protection (social security) under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report VI, International Labour Conference, 100th Session, 2011, Geneva: International Labour Office.

ILO (2012), R202-Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), (Recommendation concerning National Floors of Social Protection), Adoption: Geneva, 101st ILC session (14 Jun 2012), NORMLEX Information System on International Labour Standards. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524]

ILO (2014), World Social Protection Report 2014/15, Building economic recovery, inclusive development and social justice, Geneva: International Labour Office.

ILO (2015), *Labour protection in a transforming world of work, Report VI, Reports submitted to the Conference (104th Session, 2015),* International Labour Organization.

Jayawickrama, Nihal (2002), *The Judicial Application of Human Rights Law, National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge: Cambridge University Pres.

Kapar, Recep (2015), "Uluslararası Çalışma Örgütünün Sosyal Koruma Tabanları Yaklaşımı", *Karatahta İş Yazıları Dergisi*, I (1).

Kulke, Ursula ve Saint-Pierre Guilbault, Emmanuelle (2013), "The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Completing the standards to close the coverage gap",*International Social Security Review*, Vol. 66, 3-4/2013.

Kumitz, Daniel (2013), Scoping Social Protection, Platform for Social Protection Zambia Policy Brief, The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Zambia Office.

Midgley, J. (2013), Social Development and Social Protection: New Opportunities and Challenges. *Development South Africa*, 30 (1), p. 2-12.

Midgley, James (2012) Social Protection and Social Policy: Key Issues and Debates*, Journal of Policy Practice,* Volume 11, Issue 1–2, p. 8–24.

O'Neill, Aidan (?), "Social Rights in the Charter: Employment and Social Security", [http://www.era-comm.eu/charter_of_fundamental_rights/kiosk/pdf/413DT59_Barcelona/O_Neill_1.pdf]

OHCHR (2005), Economic, Social and Cultural Rights Handbook for National Human Rights Institutions, Professional Training Series No. 12, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

OHCHR (2012), Rio+ 20 Background Note Comprehensive Rights-Based Social Protection, The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/BNComprehensiveRightsSustainableDevelopment.pdf].

Piron, Laure-Hélène (2004), Rightsbased approaches to social protection, Overseas Development Institute, London.

Sepulveda, Magdalena (2010), Extreme poverty and human rights, Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, United Nations General Assembly, Sixty-fifth session, A/65/259

Sepulveda, Magdalena-Nyst, Carly (2012), *The Human Rights Approach to Social Protection*, Ministry for Foreign Affairs of Finland.

Szyszczak, Erika (2007), "*Equal Access to Social Protection in the EU", Equal Access to Social Protection in the EU* [http://www.errc.org/article/equal-access-to-social-protection-in-the-eu/2808].

Şirin, Tolga (2014), "Bir İhtimal Daha Var O da Ölmek mi Dersin? (Sosyal İnsan Haklarının Anayasa Şikâyeti Yoluyla Dava Edilebilirliği Lehine Tezler ve Öneriler), VI. Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu Bildiriler Kitabı 2014 (Eskişehir), Petrol-İş Yayınları, İstanbul.

UNDP (2014), Human Development Report 2014, Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience, United Nations Development Programme.

EKLER
ULUSLARARASI İNSAN HAKLARI BELGELERİNDE SOSYAL KORUMA HAKKI

EK 1: BİRLEŞMİŞ MİLLETLER SİSTEMİNDE SOSYAL KORUMA HAKKI

1948-BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İNSAN HAKLARI EVRENSEL BİLDİRGESİ

Madde 22

"*Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişim için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir.*"

Madde 23 (3)

"Herkesin kendisi ve ailesi için insan onuruna yaraşır ve gerekirse her türlü sosyal koruma önlemleriyle desteklenmiş bir yaşam sağlayacak adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır."

Madde 25

"*1. Herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes, işsizlik, hastalık sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir.*

***2.** Anaların ve çocukların özel bakım ve yardım görme hakları vardır. Bütün çocuklar, evlilik içi veya evlilik dışı doğmuş olsunlar, aynı sosyal korumadan yararlanırlar*".

Kaynak: [http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf]

1966-EKONOMİK, SOSYAL VE KÜLTÜREL HAKLAR ULUSLARARASI SÖZLEŞMESİ

MADDE 9

"Bu Sözleşme'ye Taraf Devletler, herkesin sosyal sigorta da dahil olmak üzere sosyal güvenlik hakkını tanırlar."

MADDE 11

***1.** Bu Sözleşme'ye Taraf Devletler, herkesin, yeterli beslenme, giyim ve konut da dahil olmak üzere, kendisi ve ailesi için yeterli bir yaşam düzeyine sahip olma ve yaşam koşullarını sürekli geliştirme hakkına sahip olduğunu kabul ederler. Taraf Devletler bu hususta hür rızaya dayalı uluslararası işbirliğinin temel önemini kabul ederek, bu hakkın gerçekleşmesini güvence altına almak için uygun tedbirler alacaklardır.*

***2.** Bu Sözleşme'ye Taraf Devletler, herkesin açlıktan kurtulma temel hakkını kabul ederek, münferiden ve uluslararası işbirliği yoluyla, özel programları da içeren gerekli tedbirleri aşağıdaki amaçlara yönelik olarak alacaklardır:*

***(a)** Teknik ve bilimsel bilgilerden tam olarak yararlanmak suretiyle, beslenme ilkeleri konusundaki bilgileri yayarak ve doğal kaynakların en etkin bir şekilde geliştirilmesini ve kullanılmasını sağlayacak şekilde tarımsal sistemleri düzelterek ya da geliştirerek, besinlerin üretilmesi, korunması ve dağıtılması yöntemlerini iyileştirmek ve*

(b) *Gerek gıda maddeleri ihraç eden, gerek gıda maddeleri ithal eden ülkelerin sorunlarını dikkate alarak, dünyadaki besin maddelerinin ihtiyaca göre adil bir şekilde dağıtımını sağlamak.*

MADDE 12

1. *Bu Sözleşme'ye Taraf Devletler, herkesin, ulaşılabilecek en yüksek fiziksel ve zihinsel sağlık standardına sahip olma hakkını kabul ederler.*

2. *Bu Sözleşme'ye Taraf Devletlerin, bu hakkın tam olarak kullanılmasını sağlamak için alacakları tedbirler şu amaçlara yönelik olacaktır:*

(a) *Ölü doğum ve çocuk ölümleri oranlarının düşürülmesini ve çocuğun sağlıklı bir şekilde gelişmesini sağlamak;*

(b) *Çevresel ve sınai sağlık şartlarının her yönüyle iyileştirilmesi;*

(c) *Salgın, yöresel, mesleki ve diğer hastalıkların önlenmesi, tedavisi ve kontrolü;*

(d) *Hastalık durumunda herkese tıbbi hizmet ve tıbbi bakım sağlayacak koşulların yaratılması.*

Kaynak: [http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/08/20030811.htm#4*]*

1989-BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ÇOCUK HAKLARI SÖZLEŞMESİ

Madde 26

1. *Taraf Devletler, her çocuğun, sosyal sigorta dahil, sosyal güvenlikten yararlanma hakkını tanır ve bu hakkın tam olarak gerçekleşmesini sağlamak için ulusal hukuklarına uygun, gerekli önlemleri alırlar.*
2. *Sosyal Güvenlik, çocuğun ve çocuğun bakımından sorumlu olanların kaynakları ve koşulları gözönüne alınarak ve çocuk tarafından ya da onun adına yapılan sosyal güvenlikten yararlanma başvurusuna ilişkin başkaca durumlar da gözönünde tutularak sağlanır.*

Madde 27

1. *Taraf Devletler, her çocuğun bedensel, zihinsel, ruhsal, ahlâksal ve toplumsal gelişmesini sağlayacak yeterli bir hayat seviyesine hakkı olduğunu kabul ederler.*
2. *Çocuğun gelişmesi için gerekli hayat şartlarının sağlanması sorumluluğu; sahip oldukları imkânlar ve mali güçleri çerçevesinde öncelikle çocuğun ana–babasına veya çocuğun bakımını üstlenen diğer kişilere düşer.*
3. *Taraf Devletler, ulusal durumlarına göre ve olanakları ölçüsünde, ana babaya ve çocuğun bakımını üstlenen diğer kişilere, çocuğun bu hakkının uygulanmasında yardımcı olmak amacıyla gerekli önlemleri alır ve gereksinim olduğu takdirde özellikle beslenme, giyim ve barınma konularında maddi yardım ve destek programları uygularlar.*
4. *Taraf Devletler, Taraf Devlet ülkesinde veya başka ülkede bulunsun; ana–babası veya çocuğa karşı mali sorumluluğu bulunan diğer kişiler tarafından, çocuğun bakım giderlerinin karşılanmasını sağlamak amacıyla her türlü uygun önlemi alırlar. Özellikle çocuğa karşı mali sorumluluğu olan kişinin, çocuğun ülkesinden başka bir ülkede yaşaması halinde, Taraf Devletler bu konuya ilişkin uluslararası anlaşmalara katılmayı veya bu tür anlaşmalar akdinin yanı sıra başkaca* uygun düzenlemelerin yapılmasını teşvik ederler.

Kaynak: http://www.unicef.org/turkey/crc/_cr23d.html

2006- BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ENGELLİLERİN HAKLARINA İLİŞKİN SÖZLEŞME

Madde 28 Yeterli Yaşam Standardı ve Sosyal Koruma

1. *Taraf Devletler, engellilerin yiyecek, giysi ve barınma dahil kendileri ve aileleri için yeterli yaşam standardı hakkını ve yaşam koşullarının sürekli olarak iyileştirilmesi hakkını tanır. Taraf Devletler bu hakkın engelli olmaları nedeniyle ayrımcılığa uğramaksızın tanınmasını temin etmek için gerekli adımları atar.*
2. *Taraf Devletler engellilerin sosyal korunma ve engelliliğe dayalı ayrımcılığa uğramadan bu haktan yararlanma hakkını tanır ve aşağıda belirtilen tedbirler dahil olmak üzere bahse konu hakkın tanınmasını temin etmek ve geliştirmek için gerekli adımları atar:*
   - ***(a)*** *Engellilerin temiz su hizmetlerine, uygun ve bedeli ödenebilir hizmetlere eşit erişimlerini sağlamak ve engellilerin ihtiyaçlarına ilişkin araç - gereç ve diğer yardımlara erişimlerini temin etmek;*
   - ***(b)*** *Özellikle engelli kadın ve kızlar ve engelli yaşlılar dahil olmak üzere, engellilerin sosyal koruma programlarına ve yoksulluk azaltıcı programlara erişimini sağlamak;*
   - ***(c)*** *Yoksulluk koşullarında yaşayan engellilerin ve ailelerinin uygun eğitim, danışmanlık, mali yardım ve süreli bakım dahil engelliliğe ilişkin harcamalarında devlet yardımına erişimini sağlamak;*
   - ***(d)*** *Engellilerin toplu konut programlarına erişimini sağlamak;*
   - ***(e)*** *Engellilerin emeklilik fırsatları ve programlarına eşit erişimini sağlamak.*

Kaynak: [http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090714-1.htm]

EK 2: AVRUPA SOSYAL ŞARTLARINDA SOSYAL KORUMA HAKKI

1961- AVRUPA SOSYAL ŞARTI

Madde 16 - Ailenin Sosyal, Yasal ve Ekonomik Korunma Hakkı

"Akit Taraflar, toplumun temel birimi olan ailenin tam gelişmesi için gerekli koşulları sağlamak üzere sosyal yardımlar ve aile yardımları, mali düzenlemeler, konut sağlama, yeni evlilere yardım ve diğer uygun araçlarla aile yaşamının ekonomik, yasal ve sosyal bakımdan korunmasını desteklemeyi taahhüt ederler."

Madde 27 - Hükümetler Sosyal Komitesinin Alt Komitesi

"(…) *Ayrıca sosyal refah ve ailenin ekonomik ve sosyal açıdan koruması gibi özellikle yetkili oldukları konular üzerinde Avrupa Konseyinin danışmanı statüsü taşıyan uluslararası hükümet dışı örgütlerin en çok iki temsilcisine danışabilir."*

Kaynak [http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20312.pdf]

1988- EK PROTOKOL

Bölüm I

*"**4.** Tüm yaşlı kişilerin sosyal bir korunmaya hakkı vardır."*

Madde 4 Yaşlı Kişilerin Sosyal Korunma Hakkı

" Yaşlı kişilerin sosyal korunma hakkının fiilen kullanımını sağlamak ereğiyle Taraflar, gerek doğrudan doğruya, gerekse kamusal yada özel örgütlerle işbirliği yaparak, özellikle:

1. *Yaşlı kişilere olabildiğince en uzun sure toplumun bütün haklara sahip üyesi olarak kalabilmelerine:*
   a. *Onlara uygun bir yaşam sürdürmelerine ve kamusal, sosyal ve kültürel yaşama etkin bicimde katılmalarına olanak sağlamak için yeterli kaynaklar yoluyla;*

b. Yaşlı kişiler yararına varolan hizmet ve kolaylıklar ve onların bunlara başvurma olanakları konusundaki bilgileri yayma yoluyla;

Olanak vermeyi;

2. Yaşlı kişilere yaşam biçimini özgürce seçmeye ve güvenli çevrelerinde diledikleri kadar uzun ve olanaklı bulunduğu sürece, bağımsız bir yaşam sürdürmeye:

a. Gereksinmelerine ve sağlık durumlarına uygun düşen konutlar yada konutun düzenlenmesi (uyarlanması) ereğiyle uygun yardımlar sağlanması yoluyla;

b. Durumlarının gerektireceği tıbbi bakım ve hizmetler yoluyla;

Olanak vermeyi;

3. Kurumlarda yaşayan yaşlı kişilere özel yaşama saygı içinde uygun yardım ve kurumda yaşam koşullarının belirlenmesine katılma sağlamayı;

Amaçlayan uygun önlemler almayı yada geliştirmeyi üstlenirler."

Kaynak: Gülmez, Mesut (1993), Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu, Bildiriler ve Tartışmalar, TODAİE ya., Ankara, s. 273.

1996- GÖZDEN GEÇİRİLMİŞ AVRUPA SOSYAL ŞARTI

Şartta Doğrudan Sosyal Koruma Hakkından Söz Edilen Maddeler

Bölüm I

"16- Toplumun temel birimi olarak aile, tam gelişmesini sağlamaya yönelik uygun sosyal, hukuksal ve ekonomik korunma hakkına sahiptir.

"17- Çocuklar ve gençler uygun sosyal, hukuksal ve ekonomik korunma hakkına sahiptir."

"23- Her yaşlı insan sosyal korunma hakkına sahiptir."

Madde 16 - Ailenin Sosyal, Yasal ve Ekonomik Korunma Hakkı

"Akit Taraflar, toplumun temel birimi olan ailenin tam gelişmesi için gerekli koşulları sağlamak amacıyla; sosyal yardımlar ve aile yardımları, mali düzenlemeler, konut sağlama, yeni evlilere yardım ve diğer uygun araçlarla aile yaşamının ekonomik, yasal ve sosyal bakımdan korunmasını teşvik etmeyi taahhüt ederler."

Madde 17 - Çocukların ve Gençlerin Sosyal, Yasal ve Ekonomik Korunma Hakkı

"Akit Taraflar, çocukların ve gençlerin kişilikleri ile fiziksel ve zihinsel yeteneklerinin tam gelişimini sağlayacak bir çevrede yetişme haklarını etkili bir biçimde kullanmalarını sağlamak amacıyla, doğrudan ya da kamusal ve özel örgütlerle işbirliği yaparak, aşağıdaki hususlara yönelik tüm uygun önlemleri almayı taahhüt ederler:

***1- a-** çocukların ve gençlerin, ebeveynlerinin hak ve ödevleri göz önünde tutularak, gereksinim duydukları bakım, yardım, öğretim ve eğitim olanaklarına sahip olmalarını özellikle bu amaç için uygun ve yeterli kurum ile hizmetlerin kurulması ve sürdürülmesini sağlamak,*

***b-** çocukları ve gençleri ihmal, şiddet ve sömürüye karşı korumak,*

***c-** ailelerinin desteğinden geçici ya da mutlak olarak yoksun kalan çocukların ve gençlerin korunmasını ve bunların devletten özel yardım almasını sağlamak,*

***2-** Çocukların ve gençlerin okula devamlarının özendirilmesinin yanı sıra parasız ilk ve orta öğrenim sağlamak."*

Madde 23 - Yaşlıların Sosyal Korunma Hakkı

"Akit Taraflar, yaşlıların sosyal korunma hakkını etkili bir biçimde kullanmalarını sağlamak amacıyla, doğrudan ya da kamusal veya özel örgütlerle işbirliği yaparak, özellikle:

— Yaşlılara,

a- *iyi bir yaşam sürmeleri ve kamusal, sosyal ve kültürel yaşama etkin olarak katılmalarına olanak sağlayan yeterli kaynakları;*

b- *yaşlılar için varolan hizmetler ve kolaylıklar ve onların bunlardan yararlanma olanakları konusunda bilgi sağlamak yoluyla, yaşlıların olabildiğince uzun bir süre toplumun bütün haklara sahip üyesi olarak kalabilmelerine olanak sağlamayı;*

— Yaşlılara

a- *gereksinimlerine ve sağlık durumlarına uygun konutlar ya da konutlarının buna uygun hale getirilmesi için yeterli destek sağlamayı;*

b- durumlarının gerektirdiği sağlık bakım ve hizmetleri yoluyla yaşlıların kendi yaşam biçimlerini özgürce seçmelerine ve alıştıkları çevrede yaşamlarını istedikleri ve yapabildikleri sürece bağımsız olarak sürdürmeye olanak vermeyi;

— Kurumlarda yaşayan yaşlılara, özel yaşamlarına saygı içinde, uygun yardım ve bunların kurumdaki yaşam koşullarına ilişkin kararlara katılımlarını sağlamayı amaçlayan önlemler almayı ya da bunları özendirmeyi;

taahhüt ederler."

Kaynak: [http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/04/20070409-1.htm]

Öğretiye Göre Sosyal Koruma Hakkı Kapsamında Değerlendirilen Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı Maddeleri

Madde 11-Sağlığın korunması hakkı

Akit Taraflar, sağlığın korunması hakkının etkili bir biçimde kullanılması sağlamak amacıyla, ya doğrudan ya da kamusal veya özel örgütlerle işbirliği içinde diğer önlemlerin yanı sıra;

1- Sağlığın bozulmasına yol açan nedenleri olabildiğince ortadan kaldırmak;

2- Sağlıklı olmayı teşvik etmek ve sağlık konularında kişisel sorumluluk duygusunu geliştirmek üzere eğitim ve danışma hizmetleri sağlamak;

3- Kazalar açısından olduğu gibi, salgın, yöresel ve diğer hastalıkları olabildiğince önlemek üzere tasarlanmış uygun önlemler almayı taahhüt ederler.

Madde 12-Sosyal Güvenlik hakkı

Akit Taraflar, sosyal güvenlik hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla:

1- Bir sosyal güvenlik sistemi kurmayı ya da sürdürmeyi;

2- Sosyal güvenlik sistemini Avrupa Sosyal Güvenlik Kodunun onaylanması için gereken düzeyden daha düşük olmamak üzere yeterli bir düzeyde sürdürmeyi;

3- Sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı;

4- Uygun ikili veya çok taraflı sözleşmeler akdiyle ya da başka yollarla bu sözleşmelerde yer alan koşullara bağlı olarak, aşağıdaki hususları sağlamak için girişimlerde bulunmayı;

a- Korunan kişilerin Taraf Ülkeler arasında ne suretle olursa olsun yer değiştirmeleri sırasında, sosyal güvenlik mevzuatından doğan yardımların muhafazası da dahil olmak üzere sosyal güvenlik hakları açısından diğer Tarafların vatandaşları ile kendi vatandaşlarının eşit muamele görmelerini,

b- Akit Taraflardan her birinin mevzuatına göre tamamlanan sigorta ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi yoluyla sosyal güvenlik haklarının verilmesi, sürdürülmesi ve yeniden başlatılmasını taahhüt ederler.

Madde 13-Sosyal ve tıbbi yardım hakkı

Akit Taraflar sosyal ve tıbbi yardım hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla:

1- Yeterli olanağı bulunmayan ve kendi çabasıyla veya başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir olanak sağlayamayan herkese yeterli yardımı sağlamayı ve hastalık halinde bunun gerektirdiği bakımı sunmayı;

2- Böyle bir yardım görenlerin, bu nedenle siyasal ve sosyal haklarının kısıtlanmasını önlemeyi;

3- Herkesin, kişisel veya ailevi mahrumiyet halini önlemek, gidermek ya da hafifletmek için gerekebilecek öneri ve kişisel yardımları uygun kamusal ya da özel hizmetler eliyle alabilmesini sağlamayı;

4- Bu maddenin 1, 2 ve 3 fıkralarında değinilen hükümleri, ülkelerinde yasal olarak bulunan diğer kit Tarafların vatandaşları ile kendi vatandaşlarını eşit tutarak, 11 Aralık 1953'te Paris'te imzalanmış olan Avrupa Sosyal ve Tıbbi Yardım Sözleşmesi ile üstlendiği yükümlülükler çerçevesinde uygulamayı taahhüt ederler.

Madde 14-Sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkı

Akit Taraflar Sosyal Refah Hizmetlerinden Yararlanma Hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla:

1- Sosyal hizmet yöntemlerinden yararlanarak, toplumda bireylerin ve grupların refah ve gelişmelerine ve sosyal çevreye uyum sağlamalarına katkıda bulunacak hizmetleri teşvik etmeyi ya da sağlamayı;

2- Bireylerin ve gönüllü ya da diğer örgütlerin bu tür hizmetlerin kurulması ve sürdürülmesine katılmalarını özendirmeyi taahhüt ederler.

Madde 30-Toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkı

Akit Taraflar, toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla;

a- toplumsal dışlanma ve yoksulluk durumunda yaşayan ya da bu duruma düşme tehlikesinde olan kişilerin ve ailelerinin, özellikle istihdam, konut, eğitim, öğrenim, kültür ile sosyal ve tıbbi yardım olanaklarına fiilen ulaşmalarını teşvik edecek genel ve eşgüdümlü bir yaklaşım çerçevesinde önlemler almayı;

b- bu önlemleri, uyarlanmasını sağlamak amacıyla gerektiğinde gözden geçirmeyi taahhüt ederler.

Madde 31-Konut hakkı

Akit Taraflar, konut hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla;

1- yeterli standartlara sahip bir konut edinilmesini teşvik etmeye;

2- evsizliği, zamanla ortadan kaldırma amacıyla, önlemeye ve azaltmaya;

3- ev fiyatlarını, yeterli kaynaklara sahip olmayanlar için uygun hale getirmeye yönelik önlemler almayı taahhüt ederler.

Kaynak: [http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/04/20070409-1.htm]

EK 3: AVRUPA BİRLİĞİ SİSTEMİNDE SOSYAL KORUMA HAKKI

AB TEMEL HAKLAR ŞARTI

Madde 33 Aile ve Çalışma Yaşamı

"1. Aile, yasal, ekonomik ve sosyal korumadan yararlanır."

"2. Aile ve meslek yaşamının uyumlaştırılması için herkesin, analıkla ilgili bir nedenle işten çıkarılma karşısında korunma ve bir çocuğun doğumu veya evlat edinilmesi sonrasında ücretli analık veya ebeveyn iznine ayrılma hakkı vardır."

Madde 34 Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım

"*1.Birlik, Topluluk hukuku ve ulusal hukuk ve uygulamalar tarafından belirlenen kurallar göre analık, hastalık, iş kazaları, bakıma gereksinim duyma veya yaşlılık gibi durumlarda ve işsizlik durumunda koruma sağlayan sosyal güvenlik yardımlarından ve sosyal hizmetlerden yaralanma hakkını tanır ve saygı gösterir."*

"2. AB içinde yasal orak yerleşik olan ve dolaşan herkes, Topluluk hukuku, ulusal hukuk ve uygulamalara göre sosyal güvenlik yardımlarından ve sosyal avantajlardan yararlanma hakkına sahiptir."

"3. Yoksulluk ve soyal dışlanmayla savaşmak için Birlik, Topluluk hukuku ve ulusal hukuk ve uygulamalar tarafından belirlenen kurallar göre, yeterli kaynakları bulunmayan herkes için uygun bir yaşam sağlayacak biçimde sosyal ve konut yardımdan yararlanma hakkını tanır ve saygı gösterir."

Kaynak: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:-C:2010:083:0389:0403:en:PDF]

ÇALIŞANLARIN TEMEL SOSYAL HAKLARINA İLİŞKİN TOPLULUK ŞARTI

"İç pazarın tamamlanması Avrupa Topluluğunun çalışanlarına sosyal alanda özellikle sosyal koruma, eğitim, mesleki eğitim, çalışmada sağlık ve güvenlik, yaşam ve çalışma koşulları serbest dolaşım anlamında gelişmeler sunmak zorundadır."

Serbest Dolaşım

"Serbest dolaşım hakkı, ev sahibi ülkedeki çalışma koşulları, sosyal koruma ve istihdama erişme konularında eşit davranma ilkeleri uyarınca topluluktaki herhangi bir meslek veya işte çalışabilmesi için herhangi bir çalışana olanak vermelidir."

Sosyal Koruma

"Her ülkede uygulanan düzenlemeler göre:

***10.** Avrupa Topluluğunun her çalışanı yeterli sosyal koruma hakkına sahip olacak ve statüsü ve istihdam edildiği teşebbüsün büyüklüğü ne olursa olsun, sosyal güvenlik yardımlarının yeterli bir düzeyinden yararlanacaktır."*

İşgücü piyasasına giremeyen veya yeniden giremeyen, geçim olanağına sahip olmayan kimselerin özel durumları göz önünde bulunduran yeterli kaynaklara ve sosyal yardım almaları gerekir".

Kadın ve Erkek İçin Eşit Muamele

***17.**. (..) "bu amaçla, eylemler, özellikle istihdama erişim açısından, ücret, çalışma koşulları, sosyal koruma, eğitim, mesleki eğitim ve kariyer geliştirme gibi alanlarda erkekler ve kadınlar arasındaki eşitlik ilkesinin uygulanmasını sağlamak için yoğunlaştırılmalıdır."*

Kaynak: [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/community-charter--en.pdf]

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

Kadir Arıcı
Gazi Üniversitesi

Özet: Sosyal güvenlik hakkı bir insan hakkıdır. İnsan hakları ile ilgili temel milletlerarası belgelerde sosyal güvenlik hakkı yer almaktadır. İnsan haklarını onamış olsun ya da olmasın çağdaş dünyada bütün ülkeler sosyal güvenliği devletler için bir kamu görevi; kişiler içinse bir hak olarak tanımışlardır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti de anayasasında (m. 60) sosyal güvenliği herkesin istifade edeceği bir insan hakkı ve devlet için ise hayata geçirilmesi gereken bir vazife olarak kabul etmiştir. Devlet bununla da yetinmemiş sosyal güvenlik ile ilgili milletlerararası bütün sözleşmeleri onaylamıştır. Ayrıca anayasasında kanunla onaylanmış insan haklarına dair milletlerarası sözleşmeleri milli kanunların üzerinde hiyerarşik bir yere yerleştirmiştir (AY m. 90/son). Türk devleti ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yargı yetkisini kabul etmiş; Anayasa Mahkemesi'ne kişisel başvuru hakkını anayasal bir hak olarak kabul ederek adil yargılama hakkının hayata geçirilmesi yolunda önemli adımlar atmıştır.

Çalışmada sosyal güvenlik hakkı ile ilgili belli başlı kararlar ele alınmış ve değerlendirilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin sosyal güvenlikle ilgili kararlarını çoğunlukla isabetli bulmamaktayız. Mahkeme bu alanda tutarlı bir içtihat oluşturabilmiş değildir. Birbirleri ile çelişkili çok sayıda karara imza atmıştır. Mahkeme sosyal güvenliği kavramını yaygın kanaate uygun bir şekilde sosyal sigorta anlamında anlayan bir anlayışa sahiptir.

Anahtar kelimeler: Sosyal Güvenlik, Sosyal Sigorta, Sosyal Güvenlik Hakkı, İnsan Hakları, Anayasa Mahkemesi Kararları.

Abstract: Right to social security is the human right which has been accepted with all the basic international human rights documents and agreements. Whether it has been accepted or not, all the states in the contemporary world accept that the social security is a right for the citizens and a task and obligation for the states.

The Constitution of the Turkish Republic also accepted the social security as a human right, of which everyone will benefit and as a task for the government (art.60). The Turkish Constitution gives a value for the stately confirmed international agreements hierarchically above the Turkish acts in the Turkish court judgements (art.90). The Turkish S State accepting the jurisdiction of the Euro-

pean Court of Human Rights; has given the right to a personal application to the Constitutional Court.

In this paper the decisions of the Turkish Constitutional Court has been searched with respect to the right to social security. The Court has not been developed logically consistent juridiction related to the right to social security. It haseven given contradictory decisions. The court takes the term social security as social insurance same as publicly understood.

Keywords: Social Security, Social Insurance, The Right to Social Security, Human Rights, The Decisions of Turkish Constitutional Court.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, muhtaçlığa karşı gelir güvenliği arayışının adıdır. Bu anlamda sosyal güvenlik insanlıkla yaşıt bir kavramdır. Çağdaş anlamda sosyal güvenlik ise sanayileşme sürecinin sonunda ortaya çıkmış olan bir kavramdır. Çağdaş anlamda sosyal güvenlik, devlet için bir yükümlülük vatandaş içinse hem bir hak hem de bir yükümlülüktür. Çağdaş dünyada sosyal güvenliğe kavuşmak demek; muhtaçlığa karşı devletçe bir gelir garantisine kavuşturulmuş olmak demektir. Özetle çağdaş anlamda sosyal güvenlik, gelir güvenliğinin adıdır.

Çağdaş sosyal güvenlik sistemleri, gelir güvenliğini kişinin irade ve isteğine bırakmaz. Sosyal güvenlik bu anlamda kişinin basiret veya basiretsizliğine bırakılamayacak kadar önemli bir meseledir. Çağdaş sosyal güvenlik sistemi kişiyi, kendi sosyal güvenliğini sağlamak için bazı yükümlülükler altına sokar. Sosyal sigortadaki zorunluluk esası bu düşüncenin bir ürünüdür.

İnsan hakları alanındaki gelişmeler ikinci dünya savaşı sonrasındaki dönemde bu alanda milletlerarası insan hakları sözleşmelerin ile hukuki bir temele kavuşmuştur. İnsan haklarındaki gelişmeler süreci birinci kuşak haklar olan temel haklarla başlar. Gelişme daha sonra ekonomik ve sosyal haklarla yani ikinci kuşak haklarla devam etmiştir. İşte sosyal güvenlik hakkı, yaşama hakkını tamamlayan ekonomik ve sosyal bir hak olarak bu süreç içinde bir insan hakkı olarak kabul edilmiştir. Sosyal güvenlik hakkı, günümüzde bütün dünyada bir insan hakkı olarak kabul edilir. Türk hukukunda da sosyal güvenlik hakkı, çağdaş normlarda insan hakkı olarak kabul edilmiş bir haktır.

Biz bu çalışmada sosyal güvenlik hakkının Türk hukukundaki gelişmesinin satırbaşlarını ortaya koymak ve Anayasa Mahkemesi'nin kararları ışığında bu hakka Anayasa Mahkemesi'nin verdiği anlam üzerinde durmak istiyoruz. Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkının kabul edilmesi ile birlikte ülkemizde; insan haklarının korunması, kişilerin hak arama hürriyetinin güçlendirilmesi, yargı bağımsızlığı ve hukuk devletinin geliştirilmesi alanında önemli bir mesafe alınmış olmaktadır. Anayasa mahkemesi, faaliyetleri ve kararlarıyla Sosyal güvenlik hakkı ve yasama organının bu alandaki adımlarının Anayasaya ve hukuka uygunluğunun sağlanmasına önemli katkılar sağlayabilir. Bu çalış-

mada Mahkemenin sosyal güvenlik hakkı ile ilgili bakışı ortaya konulacak ve bu alandaki kararları incelenecektir.

I. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik, kişileri sosyal güvenliğin konusu olan risklerin sonuçlarına karşı gelir güvenliği sağlanmasını ifade eden bir kavramdır. [1] Sosyal güvenliğin konusu olan risklerin önlenmesi dar anlamda sosyal güvenliğin konusu ve amacı değildir. Sosyal güvenlik, sosyal güvenliğin konusu olan risklerin ortaya çıkmasının kişinin gelir gider dengesini bozan ve gelir azalması, gelir kesilmesi veya gider artışı şeklinde ortaya çıkarak kişinin gelir gider dengesini bozan sonuçlarına karşı güvenlik sağlamak sosyal güvenliğin konusudur. Sosyal güvenlik, gelir gider dengesizliğini giderir; dolayısı ile kişilerin muhtaçlığa düşmesine engel olur. Sosyal güvenlik, aynı zamanda kişileri muhtaçlığa düşmek korkusundan kurtaran sistemi ifade eder.

Sosyal güvenlik, gelir güvenliği sağlayarak kişilerde muhtaçlık korkusunu kaldırır. Sağlanan güvenlik, gelir güvenliğidir. Sosyal güvenlik sayesinde kişiler muhtaçlık korkusundan kurtulmuş olurlar. Sosyal güvenlik sayesinde kişiler geleceğe yönelik daha emin ve korkusuz adımlar atabilme hürriyetini elde ederler. Sosyal güvenlik bu anlamda hem bir sistem hem bir amaç hem de bir alanı ifade eden bir kavramdır.

2. Sosyal Güvenliğin Konusu Olan Riskler

Sosyal güvenliğin konusu sosyal güvenlik riskleridir. Sosyal güvenlik riskleri hastalık, sakatlık, yaşlılık gibi fizyolojik nitelikli; işsizlik, doğum, ölüm, evlilik, çocuk ve aile, konut gibi sosyoekonomik nitelikli risklerdir (Alper / Tekeli: 32 vd.)

Bir riskin sosyal güvenliğin konusu olabilmesi için taşıması gereken nitelikler şunlardır: risk insana yönelik olmalı, gerçekleşmesi mutlak ve veya muhtemel olmalı, ne zaman gerçekleşeceği bilinememeli, gerçekleştiğinde kişide gelir azalması, gelir kesilmesi ya da gider artışına yol açmalıdır.

Sosyal güvenliğin konusu olan riskler, toplumun ihtiyacına ve devletin izlediği sosyal güvenlik politikalarına göre sosyal güvenlik sistemi içine alınır.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), sosyal güvenliğin konusu olan riskleri bir milletlerarası sözleşmelerle belirlemiştir. 102 sayılı UÇÖ sözleşmesi sosyal güvenliğin konusu olan riskleri; iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, yaşlılık, malüllük, ölüm, işsizlik ve aile ödenekleri olarak sıralanmıştır. Sosyal güvenlik riskleri değişmez riskler değildir. Sosyal güvenlik riskleri zaman içinde sosyo-ekonomik ve sanayileşme ve değişme ve gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan ihtiyaçlarla birlikte çeşitlenebilir ve artabilir.

1 Sosyal güvenlik kavramı için bkz: Güzel / Okur / Caniklioğlu: 3 vd; Tuncay / Ekmekçi: 1-9.

3. Sosyal Güvenliğin Sağlanması: Sosyal Güvenlik Teknikleri

Çağdaş sosyal güvenlik sistemleri sosyal güvenlik sağlamak maksadı ile muhtelif teknikler geliştirmiş ve bu tekniklere dayalı olarak sosyal güvenlik sistemleri kurulmuştur.

Çağdaş sosyal güvenlik sistemleri iki temel teknik esas olmak üzere kurgulanmaktadır. Bu iki teknikten birisi sosyal sigorta tekniği diğeri ise sosyal yardım ve sosyal hizmet tekniğidir.

a. Sosyal Sigorta Tekniği

Sosyal sigorta sosyal güvenlik sağlamakta en yaygın kullanılan sosyal güvenlik tekniğidir. Bu teknik zorunlu olması, primli olması, devlet garantisinde işlemesi, gücüne göre katkı alması, ihtiyaca göre sosyal güvenlik desteği sağlaması, kar gayesi gütmemesi özellikleri ile sosyal güvenlik sağlamakta öne çıkan bir tekniktir.

Sosyal sigorta, devletin sosyal güvenlik için ihtiyaç duyacağı mali kaynağı azaltıcı ve sosyal güvenliği bir hak haline getirici yönü ile de temayüz eder. Bu teknik sayesinde kişiler kendi sosyal güvenliği için tasarruf yapmaya (ki ödemek yükümlülüğü altına girdiği primler bir tür zorunlu tasarruf niteliğindeki ödemelerdir) zorlanmaktadır.

Sosyal sigorta tekniği, sosyal güvenlik riskleri ile henüz karşılaşmamış olan sürekli ve düzenli gelir elde etme kapasitesi bulunan kimselere sosyal güvenlik sağlamakta kullanılan bir tekniktir.

b. Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Tekniği

Sosyal güvenlik sağlamakta kullanılan ikinci teknik ise sosyal yardım ve sosyal hizmet tekniğidir. Bu teknik sosyal güvenlik ihtiyacı ortaya çıkmış olan ve kendi sosyal güvenliği için primli sisteme girecek durumda bulunmayan muhtaç kimselere sosyal güvenlik sağlamakta kullanılan bir tekniktir**.**

Bu teknik muhtaç olanlara, muhtaçlık kontrolüne dayalı olarak, ihtiyacına uygun olan ayni ve nakdi yardımlar, finansmanı devletçe karşılanan, yardımların karşılıksız yapıldığı (primsiz) özellikleri ile muhtaçların sosyal güvenlik ihtiyacının karşılamakta kullanılan bir tekniktir.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetler tekniği özünde sosyal yardım tekniğidir. Ancak zaman içinde sosyal yardım kavramı ayni ve nakdi yardımları; sosyal hizmet kavramı ise hizmetten faydalanma biçimindeki sosyal yardımları ifade edecek biçimde bir anlam kaymasına uğramıştır.

4. Sosyal Güvenlik Hakkı

Sosyal güvenlik hakkı, ikinci kuşak insan haklarındandır. Sosyal güvenlik hakkı, niteliği itibarı ile ekonomik ve sosyal haklar arasında yer alan bir haktır. Sosyal güvenlik hakkı, insan haklarına dair bütün milletlerarası belgelerde kabul edilen bir insan hakkıdır.[2]

2 Geniş bilgi için bkz: Arıcı, 2015: 93-95; Balkır: 166 vd.

Sosyal güvenlik hakkı, bir insan hakkı olarak vatandaş olsun ya da olmasın bütün insanlara tanınması gereken bir haktır.

Niteliği itibarı ile ekonomik ve sosyal bir hak olarak sosyal güvenlik hakkı devlete bu hakkı hayata geçirmek için gereken tedbirleri almak ve teşkilatı kurmak gibi bir yükümlülük yükler. Sosyal güvenlik hakkı bu anlamda pozitif statü hakları arasında yer alır. Devlete sosyal güvenliği sağlama gibi bir görev yükler. Sosyal güvenlik bu anlamda insanlar için bir hak, devletler için ise bir ödev, bir yükümlülüktür. Sosyal güvenlik hakkı kişilere devletten sosyal güvenliğini sağlamak için gereken yapmayı talep etme hakkı verir.

II. TÜRK HUKUKUNDA SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

1. Sosyal Güvenlik Hakkının Kabul Ediliş Süreci

Türkiye'de sosyal güvenliğin tarihi Cumhuriyet öncesine kadar gider. Osmanlı devleti döneminde çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin temelleri tekaüt sandıkları kurularak yaşlılık, malüllük ve ölüm risklerini kapsayacak biçimde atılmıştır.[3] Bir hak olarak sosyal güvenlik hakkı, Türk hukukunda ilk defa 1961 Anayasası ile kabul edilmiştir. [4]

Sosyal güvenlik hakkı anayasal bir hak olarak kabul edilmiştir. Anayasa sosyal güvenlik hakkını düzenlerken bu hakkı ekonomik ve sosyal haklar kategorisi içinde düzenlemiştir.

Sosyal güvenlik hakkı 1961 Anayasası'nda (m. 48); "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilâtı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir" şeklinde düzenlenmişti. 1961 Anayasası'nın başlangıç hükümleri arasında "toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukukî ve sosyal temelleriyle kurmak için" hükmüne yer verilmesi ve Cumhuriyetin nitelikleri arasında ise (m. 2) "Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve 'Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir" (AY, m. 2) şeklinde bir maddeye yer verilmiş olması önemlidir.

1961 Anayasası; kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemesi, cumhuriyetin nitelikleri arasında insan haklarına saygılı, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olma niteliklerine yer verilmiş olması bakımından dikkat çeken hükümlere sahip bir anayasa idi. Devletin nitelikleri arasında yer alan bu nitelikler sosyal güvenlik hakkını güçlendiren; devlete bu nitelikler çerçevesi içinde devlete sosyal güvenlik sağlama yükümlülüğü getirmesi bakımından önemlidir (Gülmez: 125 vd).

1961 Anayasası yerine yürürlüğe giren 1982 Anayasası ise Cumhuriyetin niteliklerini belirlerken "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağ-

3 Geniş bilgi için bkz: Alper, 2015: 4-11. Mevzuat gelişimi bakımından, Maliye Bakanlığı, Kamu Personeli Emeklilik Mevzuatı I (1876 – 1930), Ankara, 1994.

4 Sosyal güvenlik hakkının tarihi gelişimi için bkz.: Akad, 1992: 31-41.

lı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir" (m. 2) esasına yer vermiştir. Elbette insan haklarına bağlı ve sosyal devlet olma esası sosyal güvenlik hakkı ve bu hakkın hayata geçmesi bakımından büyük önem taşır.

1982 Anayasası bu özelliklere uygun bir muhteva içerisinde sosyal güvenlik hakkını düzenlemiştir. Sosyal güvenlik hakkı 1982 Anayasası'nda bir anayasada olması beklenmeyecek kadar geniş bir muhtevada düzenlenmiştir. Anayasada sosyal güvenlikle ilgili olmak üzere üç ayrı maddede olmak üzere aşağıdaki hükümler yer almaktadır:

a. Sosyal Güvenlik Hakkı

Madde 60: "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."

b. Sosyal Güvenlik Bakımından Özel Olarak Korunması Gerekenler

Madde 61: "Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar.

Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.

Yaşlılar, devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer hak-

lar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir.

Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır.

Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur."

c. Yabancı* Ülkelerde Çalışan *Türk Vatandaşları

Madde 62: "Devlet, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri alır."

Düzenleme dikkatle incelendiği zaman düzenlemede sosyal güvenlik hakkının en geniş bir muhteva içerisinde yapıldığını gözlemlemekteyiz. Aşağıda bu muhteva ayrıntılı bir biçimde ortaya konulacaktır.

2. Sosyal Güvenlik Hakkının Muhtevası

Sosyal güvenlik hakkının Anayasamızda en geniş bir muhteva içerisinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Anayasadaki düzenleme incelendiği zaman yer verildiği gözlemlenmektedir.

a. Sosyal Güvenlik Hakkı Herkese Tanınmış Bir Anayasal Haktır

Anayasada sosyal güvenlik hakkı, herkese tanınmış bir hak olarak düzenlenmiştir (Tuncay / Ekmekçi: 92-97). Anayasal bir hak olarak vatandaş olsun ya da

olmasın Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde yaşayan ya da oturma/çalışma izni olan herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Sosyal güvenlik hakkının muhtevası hususunda ayrıntıya Anayasada yer verilmemiştir. Anayasada bu hakkın detaylarına yer verilmemiş olması bir eksiklik olarak nitelendirilemez. Zira Anayasa insan haklarına saygılı bir devlet olma özelliğini Türkiye Cumhuriyeti Devletinin bir özelliği olarak benimsemiş ise bu hakkın muhtevasını da insan haklarındaki gelişmeye uygun olarak kabul etmiş demektir. [5] Şu halde anayasamız insan haklarının gelişimi içinde bir insan hakkı olarak sosyal güvenlik hakkının muhtevası Anayasa bakımından da kabul edilmiş demektir.

5170 sayılı Kanun m. 7 ile Anayasa m. 90 da yapılan değişiklik bu anlamda, göz ardı edilmemesi gereken bir değişikliktir. Anayasamızda:

> Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır (m. 90/ son).

7.5.2004 tarih ve 5170 sayılı "Anayasa Değişikliğine Dair Kanun" ile eklenmiş olan bu düzenleme anayasanın insan haklarına dair milletlerarası sözleşme hükümlerine hukuki uyuşmazlıklarla sınırlı olmak üzere milli kanunlara göre bir üstünlük vermektedir.

Türkiye Cumhuriyeti devletinin sosyal güvenlik hakkına dair belli başlı insan hakları sözleşmelerini kanunla onaylamış olduğu dikkate alındığı zaman; Anayasamızın sosyal güvenlik hakkını hangi çerçevede düzenlemiş olduğu daha iyi anlaşılır.

b. Sosyal Güvenlik Hakkı Ekonomik ve Sosyal bir Haktır

Sosyal güvenlik hakkı anayasamızın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler başlıklı üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. Ekonomik ve sosyal haklar insan haklarının tasnifinde ikinci kuşak insan hakları olarak bilinir. Bu haklar Anayasal bakımdan ise pozitif statü hakları olarak nitelendirilmektedir. Pozitif statü hakları devlete bu hakların hayata geçirilmek üzere bir takım adımlar atması yükümlülüğünü yükler.

Anayasa bu hakkı sosyal ve ekonomik bir hak olarak düzenlemekle yetinmemiş ayrıca bu niteliğin sonuçlarını vurgulamak için "Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" (m. 60/ 2) hükmüne yer vermiştir.

Şu halde devlet sosyal güvenliği sağlamak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Devlet sosyal güvenlik hakkını hayata geçirmek üzere kanuni düzenlemeleri yapmak, kanunların uygulama esaslarını tüzük ve yönetmelikler çıkara-

5 Sosyal güvenlik hakkının Anayasa bütünlüğü içindeki yeri hususunda bkz.: Akad: 49 vd.

rak düzenlemekle ve herkesin sosyal güvenliğini sağlayacak tedbirleri almakla yükümlüdür.

Çağdaş dünyada devletler sosyal güvenliği sağlamak için bir teşkilat kurmak; bir sistem kurmakla yükümlüdürler. Anayasamız da devleti sosyal güvenlik teşkilatlanmasını yapmayı ve sosyal güvenlik sağlayacak bir sistemi kurmakla yükümlü kılmıştır.

c. Sosyal Güvenlik Bakımından Öncelikle Korunacaklar Anayasa ile Belirlenmiştir

1961 Anayasasında m. 48'de devlet, sosyal sigorta ve sosyal yardım teşkilatının kurmak ya da kurdurmakla yükümlü kılınmıştı. 1982 Anayasası ise teşkilat temelinde bu şekilde ayrıntıya girmemiştir. Anayasa sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler başlığı altında bazı sosyal kesimlere ve gruplara pozitif statü hakkı tanınmasını ve sosyal güvenlik bakımından özel bir koruma sağlanmasını öngörmüştür: Bu gruplar;

- Harp ve Vazife Şehitlerinin Dul ve Yetimleri
- Malul ve Gaziler
- Engelliler
- Yaşlılar
- Korunmaya muhtaç çocuklar

olarak tespit edilmiştir.

Anayasa devletin *harp malülllerinin dul ve yetimleri*yle, malul ve *gazilerin* yalnızca sosyal güvenlik bakımından korunmasını öngörmekle yetinmemiştir. Kanun aynı zamanda ülkemize hizmet ederken şehit olan ya da malul durumuna düşmüş olanlarla ülke için savaşmış olan gazilerin toplumda *"kendilerine yakışır"* bir hayat seviyesi sağlanmasını öngörmüştür.

Yine anayasa koyucu *engellilerin* toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirlerin alınmasını da öngörmüştür. Engellilerin dışlanmasının önlenmesi ve toplumla bütünleşmelerinin sağlanması bakımından son derece önemli bir adım bu şekilde atılmış olmaktadır.

Yaşlıların devletçe korunması bir öncelik olarak öngörülmüştür. Anayasa yaşlıların korunması yanında yaşlılara birtakım özel hakların ve kolaylıkların sağlanması ve bu hususun bir ayrı kanun ile düzenlenmesi de anayasa koyucunun devlete yüklediği görevler arasında sıralanmıştır.

Anayasamız *korunmaya muhtaç* çocukların sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gereken kesimler arasında sayılmıştır. Korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için gerekli bütün tedbirlerin alınması bir anayasal yükümlülük olarak belirlenmiştir. Anayasa korunmaya muhtaç çocukların sağlıklı bir vatandaş olarak toplum hayatına katılması için gereken tedbirlerin alınmasını öngörürken sosyal güvenliğe bakış açısını da bu anlamda ortaya koymuş bulunmaktadır.

Anayasa koyucu sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenlerle ilgili olarak gerekli teşkilat ve tesislerin devletçe kurulması ile yetinmemiş; bu teşkilat ve tesislerin özel sektör tarafından da kurulmasına kapı aralayan bir düzenleme getirmiştir. Anayasa m.61/son sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında özel sektörden hizmet alımına da kapı aralayan bir düzenleme getirmiş bulunmaktadır.

d. Yurt Dışında Yaşamakta Olanların Sosyal Güvenliği Anayasal Bir Güvenceye Kavuşturulmuştur

Devletin sosyal güvenlik sağlama yükümlülüğü yer itibarı ile ülke ile sınırlıdır. Kural olarak her devlet ülkesinde yaşamakta olanların sosyal güvenliğini sağlamakla yükümlüdür.

Türkiye 1961 yılından itibaren başta Batı Avrupa ülkeleri olmak üzere ülke dışına büyük sayıda işçi göndermiştir. Bu anlamda yurt dışında yaşamakta olan Türk vatandaşlarının sayısı 4 milyonu geçmiştir. Devlet yurt dışında yaşamakta olan vatandaşlarının sosyal güvenliğini sağlamak için iki yol izlemiştir. Devlet öncelikle ilgili ülkelerle ikili sosyal güvenlik anlaşmaları yapmak yolunu bu ülkelerde yaşamakta olan vatandaşlarının sosyal güvenliklerini sağlamaya çalışmıştır. Bu anlamda her iki ülkedeki sosyal sigortaya tabi sürelerin taşınması ve bu amaçla birleştirilmesine imkân sağlanmıştır.

Devlet ikili sosyal güvenlik sözleşmesi yapamadığı ülkelerde yaşamakta olan vatandaşların sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak üzere; yurt dışında geçen hizmetlerin borçlanmak suretiyle yurt içinde geçmiş gibi değerlendirmesini sağlayan yurt dışı hizmet borçlanması kanunları çıkarmıştı.

Anayasa koyucu yurt dışında yaşamakta olan vatandaşların yurda dönüşlerinde sosyal güvenliksiz kalmamaları için özel bir madde ile konuyu düzenlemiştir. Bu düzenleme ile yurt dışında yaşayan ve orada yıllarını tüketen vatandaşların yurda dönüşlerinde sosyal güvenliksiz kalmamaları ya da sosyal güvenlik haklarını kaybetmek korkusu ile Türkiye'ye dönmekten vazgeçmeleri önlenmiş olmaktadır.

e. Sosyal Güvenlik Aynı Zamanda Bir Yükümlülüktür

Anayasa sosyal güvenliği yalnızca bir hak olarak düzenlememiştir. Sosyal güvenlik anayasa anlamında aynı zamanda bir yükümlülüktür.

Sosyal güvenlik kişiler için bir yükümlülüktür. Çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinden en çok kullanılan sosyal güvenlik tekniği sosyal sigortadır. Sosyal sigorta tekniğinde sigortalı olmak bir zorunluluktur. Zorunlu sigorta esasının özünde kişilerin devlet zoru ile kendi sosyal güvenliği için yatırım yapması vardır. Primli sistem, zorunlu sigortayı ve zorunlu katkıyı öngören bir sistemdir.

Anayasamız devlete bu alanda tedbir alır ve teşkilatı kurarken gereğini yapma yetkisini vermektedir. 1961 Anayasası'nda sosyal sigorta sisteminin kurul-

masından açıkça söz edilmişti. Yeni anayasa ise bunu açıkça belirtmeden aynı anlamda zorunlu sisteme yer vermiş bulunmaktadır.

3. Anayasa Madde 90 Değişikliği ve Sosyal Güvenlik Hakkı Bakımından Önemi

2004 yılında Anayasa m. 90'a bir ilave bent eklenmiştir. Bu bendin eklenmesi ile birlikte sosyal güvenlik hakkı, bir insan hakkı olarak Türk hukukunda kanunlar hiyerarşisi içinde bir derece yükselmiş bulunmaktadır. Çok sayıda insan haklarına dair sözleşmeleri imzalamış bulunan Türk Devleti; bu düzenleme ile sosyal güvenliğin muhtevasının insan hakları sözleşmelerinde yer alan bir muhtevada Türk hukukunda kabul görmesi için önemli bir adım atmış olmaktadır.

Avrupa Konseyi'nin üyesi olmuş ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı onaylamış bir ülke olarak Türkiye'nin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yargı yetkisini de kabul etmiş bir ülke olarak sosyal güvenlik hakkının muhtevası kadar; bu hakkın korunması bakımından da çok önemli bir adım atılmış olmaktadır.

M. 90 / son'daki değişiklik, sosyal güvenlik hakkının çağdaş muhtevası ile hayata geçirilmesi, geliştirilmesi ve korunması bakımından atılmış çok önemli bir adımdır.

III. ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINDA SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

Anayasa mahkemesine sosyal güvenlikle ilgili konular muhtelif biçimlerde gelmekte ve Yüksek Mahkemede sosyal güvenliğe anayasa mahkemesinin bakışını ortaya koyacak nitelikte kararlara imza atmaktadır. Biz bu konuda tek tek mahkeme kararlarını ele almak ve incelemek yerine Mahkemenin bakışını ve yaklaşımını ortaya koyan bazı kararlarını inceleyerek amacımıza ulaşmaya çalıştık.

1. Sosyal Hakların Korunmasında Anayasa Mahkemesi'nin Rolü

Anayasa Mahkemesi devletin üç temel organının hukuka uygun davranmasını sağlamak ve hukuk devleti ilkesini hayata geçirmek maksadı ile kurulan bir mahkemedir. Anayasa mahkemesi yasama organının faaliyetlerinin anayasaya uygunluğunu hukuk devleti adına denetleyen bir yargı organıdır. Kanunların anayasaya uygunluğu denetimi çerçevesi içinde Anayasa Mahkemesi yalnız hukuk devletinin yaşaması ve yaşatılması yönünden değil; insan haklarının ve bu kapsamda sosyal hakların korunması alanında da çok büyük bir görev üstlenmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti insan haklarına dayalı sosyal bir hukuk devletidir (AY, m. 2). Anayasa Mahkemesi, sosyal hakların korunması alanında önemli bir fonksiyon icra etmektedir (Balkır: 84).

Anayasa Mahkemesi kanunların anayasaya aykırılığı yanında; sosyal haklara ve devletin temel özelliklerine yüklediği ya da vurguladığı anlam yönünden de

önemli bir katkı sağlamaktadır. Kişisel başvuru hakkı ise sosyal güvenlik hakkının korunması bakımından da ayrıca bir hukuki destek olarak görülmelidir.

2. Anayasa Mahkemesi'nin Sosyal Güvenlik Hakkına Bakışı

a. Sosyal Güvenlik Hakkının Amacı

Anayasa Mahkemesi kararlarında AY, m. 60'da düzenlenen sosyal güvenliğin amacı hususunda aşağıdaki ifadelere yer verilmektedir:

- "Bireylere gelecekte karşılaşacakları sosyal riskler karşısında yoksulluğa düşmemeleri için asgari ölçüde bir yaşam düzeyi sağlamakla yükümlüdür"; "Sosyal güvenlik, sosyal riskler karşısında asgari yaşam düzeyinin sağlanmasını amaçlar (AMK, 2008)."
- "Sosyal güvenlik, bireylerin istek ve iradeleri dışında oluşan sosyal risklerin kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin üzerlerindeki gelir azaltıcı ve harcama artırıcı etkilerini en aza indirmek, ayrıca sağlıklı ve asgari hayat standardını güvence altına alabilmektir" asgari yaşam düzeyinin sağlanmasını amaçlar (AMK, 2007)."

Anayasa Mahkemesi kararlarında sosyal güveliğin amacı konusunda dikkati çeken ifadelere rastlanmamaktadır. Kararlarda bilenen cümleler dışında başkaca bir ifadeye rast gelinmemiştir.

b. Sosyal Güvenlikle İlişkili Kavramlar

Sosyal güvenlik hakkı ile ilgili anayasaya aykırılık iddialarında iki önemli kavramın sürekli olarak ilişkilendirildiği; bu iki kavramla sosyal güvenlik hakkının birlikte değerlendirildiğini gözlemlemekteyiz. Bu kavramlar sosyal hukuk devleti ve eşitlik kavramlarıdır. Aşağıda Anayasa Mahkemesi'nin bu kavramlara hangi anlamı verdiği ve sosyal güvenlik hakkı ile ilgisine işaret edilmeye çalışılacaktır.

aa. Sosyal Hukuk Devlet İlkesi

Anayasa Mahkemesi sosyal güvenlik hakkı ile sosyal hukuk devleti arasında bir ilişkiyi kararlarında sık sık vurgulamaktadır (Karagülmez: 177-202):

- "Sosyal hukuk devleti, insan haklarına dayanan, kişilerin huzur, refah ve mutluluk içinde yaşamalarını güvence altına alan, kişi hak ve özgürlükleriyle kamu yararı arasında adil bir denge kurabilen, çalışma hayatını geliştirmek ve ekonomik önlemler alarak çalışanları koruyan, onların insan onuruna uygun hayat sürdürmelerini sağlayan, milli gelirin adalete uygun biçimde dağıtılması için gerekli önlemleri alan, sosyal güvenlik hakkını yaşama geçirebilen, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak sosyal adaleti ve toplumsal dengeleri gözeten devlettir... *Sosyal hukuk devletinin somut göstergelerinden biri sosyal güvenlik hakkıdır* (AMK, 2006)."
- "Sosyal hukuk devleti, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü dev-

let demektir. Hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleştirilebilir... Sosyal güvenlik, sosyal hukuk devleti içerisinde yer alan ve bu ilkeyi oluşturan temel kavramlardan birisidir."

- "Sosyal hukuk devletinin dayanaklarından birini oluşturan sosyal güvenlik kavramının içerdiği temel esas ve ilkeleri uyarınca toplumda yoksul ve muhtaç insanlara devletçe yardım edilerek onlara insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlanması, böylece sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkelerinin gerçekleşmesine elverişli ortamın yaratılması gerekir (AMK, 1988)."
- "Sosyal Hukuk Devletinin temel ereği, sosyal hakların ve sözgelimi sosyal güvenliğin en iyi, en sağlam ve en etkin bir biçimde sağlanmasıdır (AMK, 1977)."

Dikkat edilirse sosyal hukuk devleti, sosyal güvenlik hakkının korunması bakımından olmazsa olmaz niteliktedir. Aksi takdirde sosyal güvenlik hakkı bir hak olmaktan öte bir lütuf olarak hayata geçirilecektir. *Sosyal devlet sosyal güvenliği sağlayan devlettir* anlamındaki tespit bu anlamda önemlidir.

bb. Eşitlik İlkesi

Sosyal güvenlik hakkının düzenlenmesinde mahkeme anayasaya aykırılık denetimi yaparken eşitlik ilkesinden (AY, m. 10) ne anlamakta olduğunu da ortaya koyan kararlar vermektedir:

- "Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir" (AMK, 2006).
- "Yasa önünde eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur... Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasada öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez (AMK, 2011b)."

Anayasa Mahkemesi'nde bu anlamda eşitlik ile ilgili tespitler yapılmakla birlikte kararlarda yüksek mahkemenin bu alanda çok tutarlı olunduğu söylenemez.

3. Mahkemenin Çelişkili ve Tutarsız Kararları

Anayasa Mahkemesi, sosyal güvenlik hakkı ile ilgili kararlarında kavramlara aynı muhtevada anlam yüklemektedir. Ancak kararlarında yüksek mahkemenin tutarlılık gösterdiğini söylemek mümkün değildir. Mahkemenin kararlarında hukukun üstünlüğünü savunmak hususunda gereken özeni gösterdiği de söylenemez. Mahkeme kimi kararlarında kanun koyucunun yetkisine değer verirken kimi kararlarında ise bu yetkiyi bütünüyle göz ardı etmektedir. Aşağıda mahkemenin kendi içinde çelişkili gördüğümüz bazı kararlarına işaret edilecektir.

a. İşsizlik Sigortası Fonundan Kaynak Aktarılması

Mahkemenin bazı kararlarında kanun devleti ile hukuk devleti ilkeleri ayrımını göz ardı eden kararlara rastlanmaktadır.

> "Ek istihdam yaratarak işsizliğin azaltılmasına katkıda bulunmak için ekonomik ve bölgesel kalkınmaya yönelik yatırım projelerinin (GAP) belli bir süreyle Fon kaynaklarıyla desteklenmesi amacıyla düzenlendiği anlaşılan kural, Anayasada teminat altına alınan sosyal güvenlik hakkına aykırılık oluşturmamaktadır (AMK, 2010)."

Mahkeme bu kararında işsizlik sigortasının kaynaklarının amacı dışında kullanılamayacağı göz ardı ederek devletin belli bir amaç için kurduğu fonun amacı dışında kullanmasını destekleyen kararlar vermiştir. Sosyal güvenlik hakkı ile kaynak aktarılmasının ilişkilendirilmesi uygun illiyetin göz ardı edilmesi olarak nitelendirilmelidir. Mahkeme bu kararı ile işsizlik *sigortası fonlarının amacı dışında* kullanılmasını sağlamaya yönelik siyasi iktidarın attığı adımlara destek vermiş olmaktadır.

İşsizlik sigortası için toplanan primlerden oluşan kaynak ancak işsizlik sigortası amacı ile sınırlı olarak kullanılabilir. Herkesin bildiği bu gerçek bizde alaturka kanunlarla amacından saptırılmış ve bu kaynak çok farklı amaçlar için kullanılır olmuştur.

b. Yaşlılık Aylığı Üzerindeki Haciz Yasağı

Yaşlılık aylıkları üzerine haciz konulmasını yasaklayan bir kanuni düzenlemeyi Anayasa Mahkemesi anayasaya aykırı bulmamıştır. Bu kararı tasvip etmek mümkün değildir. Bütünüyle isabetsiz olan bu karar yaşlılık aylığı almakta olan kişilerle ticari ve akdi ilişki kuran iyi niyetli kişileri korumasız bırakan bir karar niteliğindedir. Bu kararı sosyal güvenlik hakkı ile ilişkilendirmek nasıl mümkün olabilir?

Sosyal güvenlik bir üst kavramdır. Yüksek mahkeme sosyal güvenliği sosyal sigorta ile ilişkilendirerek karar vermiş gözükmektedir. Yaşlılık aylığını kullanmayı bilmeyen kişilerin muhtaç duruma düşmeleri halinde sosyal yardım sistemi ile bu ihtiyaç giderilebilir. Halbuki bu karar ile Anayasa Mahkemesi sosyal güvenliği sosyal sigorta ile özdeş kabul etmekte ve bu anlamda bir mantık yürütmektedir:

> "Yaşlılık aylığı üzerinde haciz yasağı sosyal güvenlik hakkının bir gereğidir. Bununla birlikte sosyal güvenlik kurumlarının prim alacaklarının haciz yasağından ayrık tutulmaları gerekir (AMK, 2011a)."

Mahkeme prim alacaklarına haciz konulabileceği ancak yaşlılık aylığına haciz konulamayacağı yönünde bir kararı ile sistemin aktüeryal dengelerini gözetmeyen bir adıma destek vermiş olmaktadır. Sosyal sigortanın aktüeryal dengeler üzerinde yürüdüğü bilinmektedir. Bu çerçevede emeklilerle kurulan iyi niyetli üçüncü kişilerin alacakları nasıl korunacaktır? Tecrübe ile öğrenen üçüncü kişilerin bir daha emeklilerle akdi ilişki kurarken bu hususu dikkate aldıklarında yine iyi niyetli

emeklilerin hukukunu kim ve nasıl koruyacaktır? Mesela emekliye bu düzenleme yüzünden kimse evini kiralamaz ise emeklinin durumu ne olacaktır? Yüksek mahkemenin bu kararının ne kadar isabetsiz olduğunu ortaya koymaz mı?

Bu kararı ile yüksek mahkeme sosyal güvenliği sosyal sigorta ile eş değer görmüş olmakta; sosyal yardım sisteminin kurulması hususunu göz ardı etmiş olmaktadır. Eminim ki eğer sosyal yardım sistemi kurulmuş olsa idi; mahkemenin emekli aylıklarına haciz konulmasına ilişkin kararı bu şekilde çıkmayacaktı.

c. Ölüm Aylığında Otuz Yaş Farkı

Anayasa Mahkemesi 5434 sayılı Kanun m. 71'de yer alan eşinden 30 yaş veya daha büyük olan kişinin ölümü halinde geride kalan eşine ödenecek dul aylığının yarı oranında verilmesini öngören hükmü anayasaya aykırı bulmamıştır. Mahkeme kararını verirken özetle "5434 sayılı kanun m. 71'de eşinden 30 yaş veya daha büyük ise ölümünde eşine yarı nispetinde aylık bağlanır" ibaresi yasa koyucunun sosyal güvenlik hakkı bakımından aktüeryal dengeleri gözeterek takdir yetkisini kullanmak suretiyle tespit etmiş olduğu bir husus olup, eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz" (AMK, 2011b) şeklinde bir gerekçe ile bu düzenlemeyi eşitlik ilkesine aykırı bulmamıştır.

Bu düzenlemeyi kişilerin evlenme ve eş seçme gibi medeni hakları ile nasıl izah edileceği üzerinde kararda durulmamıştır. Özellikle yaşlı beylerin kendilerinden çok genç hanımlarla evlenmesini önlemeye yönelik bir düzenleme (hatta emekli albaylarla ilgili madde diye latife yapılan bir hükümdür) olarak da adlandırılan bu düzenlemeyi savunmak mümkün değildir. Aşağıda emekli ikramiyesi ile ilgili hükmü eşitlik ilkesine ve dolayısı ile anayasaya aykırı bulan Yüksek mahkemenin bu düzenlemeyi anayasaya aykırı bulmamasını anlamak güçtür.

d. 5510 Sayılı Kanun Eşitlik İlkesine Aykırı Bulunmuş İken Bunun Yerine Çıkarılan 5784 Sayılı 2008 Tarihli Kanunun Aykırı Bulunmaması Çelişkisi

Eşitlik ilkesi hususunda mahkeme "Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasada öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez" (AMK, 2006) hükmünü vererek 5510 sayılı kanunun muhtelif hükümlerini Anayasaya aykırı bulmuştu. Ancak aynı Anayasa Mahkemesi 5510 sayılı Kanunu iptal eden mahkeme kararını dikkate almaksızın iptal edilen hüküm yerine yapılan 2008 yılında yapılan yeni düzenlemede Mahkemenin iptal kararı yasa koyucu tarafından hiç dikkate alınmamış olmasına rağmen bu düzenlemeyi anayasaya aykırı bulmayarak iptal etmemiştir (AMK).

e. Emekli İkramiyesi Kararı

Anayasa Mahkemesi 2015 yılının ilk ayında yayınlanan bir kararında 5434 yalılı Emekli Sandığı Kanunu m. 89/4'te yer alan ve Emekli Sandığı'ndan emekli olanlara fiili hizmetlerinin karşılığı olarak en fazla 30 aylık emekli ikramiyesi

ödenmesini düzenleyen kanun hükmünü eşitlik ilkesine aykırı bularak anayasaya aykırı bulmuş ve iptal etmiştir. Kanunun yürürlüğe girdiği zamandan bu yana uygulanan bu hükmü iptal ederken mahkeme fiili hizmeti 30 yıl ve daha az olanlar ile otuz bir yıl ve daha fazla olanları iki ayrı grup kabul etmiş ve eşitlik ilkesine uygun görmediği bu hükmü anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. Yüksek mahkemenin bu kararı eşitlik ilkesinin suiistimaline yönelik bir karardır.

Eşitlik ilkesine aykırılık kararının suiistimali; otuz yıldan az ve çok çalışanları iki ayrı grup sayan ve eşitliğe aykırı bulan bu karar (AMK, 2014) ile Yüksek Mahkeme hukuki değil yasa koyucu gibi davranarak bir karar ittihaz etmiştir.

Emekli ikramiyesi ile ilgili bu karar tamamıyla isabetsiz bir karardır. Mahkeme eşitlik ilkesini her defasında farklı bir kılıfa sokarak karar ittihaz etmektedir. Bu mahkemenin çelişkili bulduğumuz kararlarından birisidir.

SONUÇ YERİNE

Sosyal güvenlik hakkı bir insan hakkıdır. Bütün dünyada ve insan hakları ile ilgili temel belgelerde sosyal güvenlik hakkı yer almaktadır. İnsan haklarını onamış olsun ya da olmasın çağdaş dünyada bütün ülkeler sosyal güvenliği devletler için bir kamu görevi; kişiler içinse bir hak olarak tanımışlardır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti de anayasasında (m. 60) sosyal güvenliği herkesin istifade edeceği bir insan hakkı ve devlet için ise hayata geçirilmesi gereken bir vazife olarak kabul etmiştir. Devlet bununla da yetinmemiş sosyal güvenlik ile ilgili milletlerarası bütün sözleşmeleri onaylamıştır. Ayrıca anayasasında kanunla onaylanmış insan haklarına dair milletlerarası sözleşmeleri milli kanunların üzerinde hiyerarşik bir yere yerleştirmiştir (AY m. 90/son). Türk devleti ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yargı yetkisini kabul etmiş; Anayasa Mahkemesi'ne kişisel başvuru hakkını anayasal bir hak olarak kabul ederek adil yargılama hakkının hayata geçirilmesi yolunda önemli adımlar atmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin sosyal güvenlikle ilgili kararlarını da çoğunlukla isabetli bulmamaktayız. Mahkeme bu alanda tutarlı bir içtihat oluşturabilmiş değildir. Birbirleri ile çelişkili çok sayıda karara imza atmıştır. Kararların çoğunun hukuki olmaktan çok popülizm kokan kararlar olarak nitelemek çok da hatalı bir nitelendirme sayılmaz.

Anayasa Mahkemesi sosyal güvenlik kavramını sağlıklı bir biçimde tanımlayıcı kararlar vermemiştir. Sosyal güvenlik hakkının korunması ve bu hakkın güçlendirilmesine yönelik de kararları mevcut değildir. Mahkemenin kararlarında sosyal güvenlik eşittir sosyal sigorta anlayışının hakim olduğu da üzerinde durulması gereken bir husustur.

İş ve sosyal güvenlik hukukçularının Anayasa Mahkemesi'nin sosyal güvenliğe ilişkin kararlarını ele alıp karar incelemesi biçiminde değerlendirmesi ve kamuoyunun mahkemenin kararlarına dikkatinin çekilmesi bir gereklilik olarak gözükmektedir.

KAYNAKÇA

Akad, Mehmet (1992) *Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı* , İstanbul.

Alper, Yusuf, *Sosyal Sigortalar Hukuku*, Bursa.

Alper, Yusuf, Tekeli, Seda (Ed.) (2014) *Sosyal Güvenlik*, Yayını No. 1625, 3. Bası, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi.

Anayasa Mahkemesi Kararı (AMK) (1977) AMK, 25.1.1977 T., 1976/ 36 E., 1977/ 2 K. (*Resmi Gazete* (RG), 9.5.1977, 15932).

AMK (1988), 26.10.1988 T., 1988/19 E., 1988/ 33 K. (*RG*, 11.12.1988, 20016).

AMK (2006), 15.12.2006 T., 2006/ 111 E., 2006/ 112 K., (*RG*, 30.12.2006, 26392).

AMK (2007), 17.4.2007 T., 2003/81 E., 2007/50 K. (*RG*, 09.11.2007, 26695).

AMK (2008), 29.5.2008 T., 2002/45 E., 2008/109 K. (*RG*, 06.11.2008, 27046).

AMK (2010), 4.2.2010 T., 2008/57 E., 2010 / 26 K. (*RG*, 22.10.2010, 27737).

AMK (2011a), 6.1.2011 T., 2009/19 E., 2011/4 K. (*RG*, 12.4.2011, 27903).

AMK (2011b), 28.4. 2011 T., 2009/93 E., 2011 / 73 K. (*RG*, 15.10.2011, 28085).

AMK (2014), 25.12.2014 T., 20136 111 E., 2014 / 195 K. (*RG*, 7.1. 2015, 29229).

Arıcı, Kadir (2015) *Türk Sosyal Güvenlik Hukuku*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Balkır, Z. Gönül (2009) *Türk Anayasa Yargısında Sosyal Hakların Korunması*, Kocaeli.

Gülmez, Mesut (2012) "Türkiye'de Sosyal Haklar: Sosyal Şart Açısından Anayasa'da Sosyal Devlet ve Sosyal Haklardaki Uyumsuzluklar", *Anayasal Sosyal Haklar (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye)*, (Editör / Yayıma Hazırlayan: İbrahim Ö. Kaboğlu), İstanbul: Legal Yayını, 117–156.

Güzel, Ali / Okur, Ali Rıza / Caniklioğlu, Nurşen (2014) *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul.

Karagülmez, Ali (2012) "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Sosyal Devlet ve Sosyal Haklar", Kabaoğlu, İbrahim Ö. (Ed.), *Anayasal Sosyal Haklar* içinde, İstanbul, 177–2002.

Tuncay, A. Can / Ekmekçi, Ömer (2015) *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, İstanbul.

SOSYAL GÜVENLİK HAKKI VE SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

Yusuf Alper
Uludağ Üniversitesi

"İnsanı merkeze almayan bir sistemi savunmak mümkün olmadığı gibi, ekonomisi olmayan bir sistemi de sürdürmek mümkün değildir."

Özet: İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde sosyal güvenlik temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesine rağmen, dünya nüfusunun ancak %27'sinin ILO standartlarında faydalanabildiği imtiyazlı bir hak haline dönüşmüştür. Sosyal güvenlik, mevzuat yetersizliği, kurumsal yapı eksikliği veya toplumların gereken önemi vermemesinden değil, bu ihtiyacı karşılayacak kaynakların yetersizliğinden yani finansman sorunundan dolayı yalnızca gelişmiş ülkelerin insanlarının faydalanabildiği imtiyazlı bir hak haline dönüşmektedir. Herkesi, her tehlikeye karşı, insan onuruna yaraşır seviyede bir sosyal korumaya kavuşturmak mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde mümkün olabilecektir. Gelişmiş ülke uygulamaları ülkelerin GSYİH'nın %30'una kadar bir kaynağı sosyal güvenlik için kullanabileceklerini göstermektedir. Sosyal güvenlik için bir tür üst sınır olarak görülen %30'un aşılması sosyal güvenliğin kapsamını ve ilgi alanını genişleten sosyal korumaya geçişle mümkün olabilecektir. Küreselleşme ve yarattığı krizler, genel görüşün aksine, ülkelerin sosyal güvenlik harcamalarını artıran, bu amaçla kaynak tahsisini kolaylaştıran bir etki yapmıştır. Kriz dönemlerinde sosyal güvenlik harcamalarındaki artış milli gelir artışından daha büyük olmuştur. Krizlerle birlikte "herkese sosyal güvenlik"; "sosyal güvenlikte asgari koruma", "sosyal güvenlik merdiveni" gibi yeni politikalar ve yaklaşımlar da sosyal güvenlik harcamalarını artırıcı bir etki yapacaktır. Ancak sosyal güvenlikteki iyileşme yalnızca kaynak artışı ile sağlanamaz. Nitekim, gelişmeler sosyal güvenlik harcamalarının %30-35'ler civarında sabitleşeceğini, daha yüksek sosyal güvenlik garantisi talebinin ancak kaynakların etkin kullanımı ve sosyal güvenlik sistemlerinin etkin yönetimi ile karşılanabileceğini göstermektedir.

***Anahtar kelimeler*:** bir insan hakkı olarak sosyal güvenlik; sosyal güvenliğin finansmanı; sosyal güvenlikte asgari koruma; sosyal koruma; küreselleşme ve sosyal güvenlik

Abstract: Although rights of social security widen acceptance by Universal Declaration of Human Rights, still just privileged rights and accessible %27 of

world population has benefitted of standards of ILO convenience. Social security does not have universal and accessible benefits nor lack of legislation, institutional arrangements or indifferent by societies, it's about lack of financial sources and social security today privileged rights of developed world's citizen. the financial resources it will be possible to clarify the extent of protection qualification. Universal, decent and full protection against social risks will only be possible to the extent of adequate financial sources. Recent studies have shown that share of social security spending are about %30 of GDP in developed countries. Exceeding this critical level will be possible by the transition to social protection which is expanding the scope and interests of social security. Against the popular opinion, globalization and economic crises have positive impact on social security expenditures and facilitator effects on resource allocation. Growth of social security benefits have been more than growth of real GDP in economic crises period. In addition to positive effects of social security benefits, "accessible social security for all", "accessible social protection for all" and "social security floor" approaches will increase the share of social security expenditures. However, by improvements in social security cannot be achieved only through growth of expenditures. Following the recent updates shown that %30-%35 share will be the stabilized level and the social security management will become vital component.

***Keywords*:** social security as a human right; financing of social security, social protection floor; social protection, globalization and social security.

GİRİŞ

1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde sosyal güvenliğin temel ve vazgeçilmez bir insan hakkı olduğu hükmüne yer verilmesi (m. 22 ve 25), 1944 tarihli ILO - Filadelfiya Bildirgesinin Başlangıç kısmında *"Evrensel ve sürekli bir barışın ancak sosyal adalet üzerine kurulabileceği"*, sosyal güvenliğin de sosyal adaletin olmazsa olmaz ayaklarından (direklerinden) biri olduğu açıkça belirtilmiş olmasına rağmen, bugün gelinen noktada sosyal güvenlik; dünya nüfusunun ancak %27'sinin ILO standartlarına uygun seviyede sosyal güvenlik korumasından yararlanabildiği (www.ilo.org), bu hali ile *"sosyal güvenli*ğin *evrensel bir hak olarak değil, ancak dünya üzerinde yaşayan 4 kişiden birinin yararlanabildiği "imtiyazlı bir hak*" olarak karşımıza çıktığı görülmektedir (ILO, 2014a: 3). Bir başka ifade ile Dünya nüfusunun %73'ünün (bunların da çoğu orta ve düşük gelirli ülkelerde yaşayan 5,2 milyar insan) hiç sosyal güvenlik garantisi yoktur veya çok yetersiz bir korumaya sahiptir (ILO, 2014a: 2). Bu yetersizliğin, küreselleşme ve bağlı krizler dolayısıyla insanların en çok ihtiyaç duydukları kriz dönemlerinde karşılanmamış olması problemi bir kat daha büyütmektedir (www.ilo.org).

Evrensel bir ihtiyaç olmasına rağmen sosyal güvenlik hakkının ancak sınırlı bir nüfus kesiminin kullanabildiği bir hak olarak kalmasının önde gelen sebebi, sosyal güvenlik hakkı ile ilgili uluslararası ve ulusal mevzuat yetersizliğinden, kurumsal yapı ve organizasyon eksikliğinden veya ülkelerin ve toplumların sosyal güvenliğe yeterince önem vermemelerinden değil, somut olarak sosyal güvenlik hakkı kapsamındaki ihtiyaçların karşılanmasına imkan verecek kaynak tahsisinin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Çünkü sosyal güvenlik nihayetinde bir *gelir transferi mekanizmasıdır* ve somut ihtiyaçların karşılanması bu amaçla yapılacak harcamaları karşılayacak finansman kaynağının varlığı veya tahsisi ile mümkündür. Bu çalışmada, evrensel bir hak olarak tarif edilen sosyal güvenlik hakkının insan haysiyetine yaraşır bir seviyede sağlanması ve sürdürülebilmesinde sosyal güvenliğin finansman boyutunun etkileri ele alınacaktır. Temel iddiamız; ülkelerin iktisadi gelişme seviyesi ile sosyal güvenlik için tahsis ettiklerin kaynakların (harcamaların) seviyesi arasında ve yine sosyal güvenlik harcamalarının seviyesi ile sosyal güvenlik hakkının "insan onuruna yaraşır bir standartta" kullanılabilirliği arasında çok doğrudan bir ilişki vardır. Uzun dönemde insan onuruna yaraşır standartta bir sosyal güvenlik koruması, bu amaçla tahsis edilecek kaynakların genişliğine imkan veren sürekli ve istikrarlı bir iktisadi büyüme ile mümkün olabilecektir.

I. BİR İNSAN HAKKI OLARAK SOSYAL GÜVENLİK: TANIMI, KAPSAMI VE GELİŞİMİ

Sosyal güvenlik ihtiyacı evrensel bir ihtiyaçtır ve ilk insanla birlikte vardır. Hiç kimse ırkı, cinsiyeti, yaşı, statüsü, gelir durumu ve inancı ne olursa olsun bu ihtiyacın karşılanmasından muaf değildir. Ancak kabul etmek gerekir ki bugünkü anlamda sosyal güvenlik anlayışının temelleri ve kurumsal yapılanması *Sanayi Devrimi* sonrası dönemde ortaya çıkan gelişmelerin sonucu olarak 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren şekillenmiştir. 1883 yılında Almanya'da kurulan hastalık sigortası ile başlangıçta sistemin bugün yalnızca bir ayağını oluşturan sosyal sigortalar üzerinde gelişen sosyal güvenliğin, terim olarak ilk defa kullanılması, beklenildiği gibi sanayi devriminin başladığı Avrupa ülkelerinde değil, daha liberal ekonomik politikaların uygulandığı ABD'de, 1935 tarihli "Sosyal Güvenlik Kanunu" *(The Social Security Act)* ile gerçekleşmiştir.

Sosyal güvenlik ihtiyacı ilk insanla birlikte ortaya çıkmakla birlikte, bir hak olarak tanımlanması ve ulusal ve uluslararası hukuki belgelerde yer alması İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gerçekleşmiştir. Nitekim, ILO Anayasasının bir parçası olarak kabul edilen ve Örgütün, amaç ve hedefleri ile dayandığı temel ilkelerin yeniden belirlendiği 1944 tarihli Filadelfiya Bildirgesi ile ILO Anayasasının başlangıç kısmında yer alan "Evrensel ve kalıcı bir barış ancak sosyal adalet temeline dayanır" ana ilkesine uygun olarak, üye ülkelerden onaylamaları beklenen Anayasa için yapmaları gerekenler belirtilirken, *"çok sayıda insan*

için,... işçilerin genel ve mesleki hastalıklara ve iş sırasında meydana gelen kazalara karşı korunması,… çocukların, gençlerin ve yaşlıların korunması, yaşlılık ve maluliyet aylıklarının bağlanması," ifadeleri ile sosyal güvenliğe vurgu yapılmıştır.

Sosyal güvenliğin somut, sınırları belirli bir hak olarak tanımlanması 1948 tarihli "*İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi"* ile gerçekleşmiş, Beyannamenin önsözünde "… yoksulluktan kurtulmuş insanların…" ifadesi ile dolaylı olarak, 22. ve 25. Maddelerinde ise doğrudan sosyal güvenlik hakkına yer verilmiştir. Bildirgenin 22. Maddesinde sosyal güvenlik hakkının kaynağı ve nasıl sağlanması gerektiği, 25. Maddede ise kapsamı, seviyesi ve hangi tehlikeler için sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Madde 22: *Her şahsın, cemiyetin bir üyesi olmak itibariyle, sosyal güvenliğe hakkı vardır; haysiyeti için ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için zaruri olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların milli gayret ve milletlerarası işbirliği yoluyla ve her devletin teşkilatı ve kaynaklarıyla mütenasip olarak gerçekleştirilmesine hakkı vardır.*

Madde 25: 1. Her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkânlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır.

2. Ana ve çocuk özel ihtimam ve yardım görmek hakkını haizdir. Bütün çocuklar, evlilik içinde veya dışında doğsunlar, aynı sosyal korunmadan faydalanırlar.

Bildirgenin iki maddesi birlikte değerlendirildiği zaman sosyal güvenlik hakkı ve sınırlarından anlaşılması gereken: *"Herkes insan olarak, başkaca bir gerekçeye gerek kalmaksızın yaşadığı toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenliğe hakkı vardır, haysiyetinin ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için bu gereklidir. Sağlanacak olan garanti kişinin ve ailesinin genel olarak barınma, beslenme, giyim ve tıbbi bakım ihtiyaçlarını karşılamalı, özel olarak da işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve geçim imkanlarından mahrum kalma halinde sosyal güvenlik sağlanmalıdır. Kadınlar (analar) ve özellikle çocuklar özel olarak korunması gereken dezavantajlı gruplardır",* ifadeleri ile özetlenebilir.

Sosyal güvenlik hakkının karşılanmasına yönelik en somut pozitif hukuk düzenlemeler sosyal sigorta sistemlerinin oluşturulması süreci ile gerçekleşmiştir. Bir hak olarak sosyal güvenlik hakkından ne anlaşılması gerektiği ve sınırlarının ne olduğu (sosyal sigortalar bakımından), ILO'nun 1952 tarih ve 102 sayılı *"Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesinde"* somut olarak ortaya konulmuştur. Esasen bir sosyal güvenlik sistemi kurmak ve geliştirmek isteyen ülkeler için sosyal sigorta sisteminin temel ilkeleri ve usullerinin belirlendiği bu Sözleşmede sosyal risklerin ve sosyal güvenlik kapsamına alınması gereken zararlarının neler olduğu, kimlerin kapsama alınacağı ve hangi zararların nasıl

ve ne oranda karşılanması gerektiği ile ilgili esaslara yer verilmiştir. Bu sözleşme ile sanayi toplumu sosyal güvenlik sisteminin, çalışan kişi üzerinden bireyin ve ailesinin sosyal güvenliğinin sağlanmasını esas alan sosyal sigortalar üzerine inşası pekiştirilmiş, refah devletinin altın çağı olarak bilinen 1945-1975 arasındaki dönemde de sosyal sigortaların gelişimi ile sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi anlamına gelmiştir. Nitekim, bu dönemin başlangıcı kabul edilen 1940 yılında Dünyada herhangi bir sosyal sigorta programı olan ülke sayısı 57 iken, 1977 yılında bu sayı 129'a yükselmiş, benzer gelişme sosyal koruma sağlanan riskler (sigorta kolları) itibarıyla da gerçekleşmiştir (SSA, 1995: XII).

Avrupa Konseyi tarafından 1961'de kabul edilen ve 1965 yılından itibaren uygulanmaya başlanan, 1999 yılında gözden geçirilen *Avrupa Sosyal Şartı*, Avrupa İnsan Haklarını takviye eden bağlayıcı nitelikte bir Avrupa Sözleşmesi olarak bütün bireylerin günlük yaşantılarına ait pozitif hakları ve özgürlük alanlarını düzenlemiştir (https://tr.wikipedia.org). Avrupa Sosyal Şartının sosyal güvenlik hakkı bakımından en önemli katkısı sosyal güvenlik hakkını çalışma ve prim ödemeye bağlı bir tür karşılık olarak sosyal sigortalarla sınırlayan sanayi toplumu sosyal güvenlik anlayışından, sosyal yardım ve hizmetleri de kapsamına alan, sosyal güvenlik hakkını, karşılık olmaksızın vatandaş olmaya dayalı hak olarak dönüştürmesi olmuştur (Balcı, 2013: 247). Şartın 12. Maddesinde Sosyal Güvenlik Hakkı, 13. Maddesinde *Sağlık ve Sosyal Yardım Hakkı*, 14. Maddesinde ise *Sosyal Refah Hizmetlerinden Yararlanma Hakkı* ile ilgili esaslara yer verilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı Sonrası dönemde Birleşmiş Milletlerin çeşitli sözleşmeleri ile (mülteciler, vatansızlar, göçmenler, kadınlar, çocuklar, ırk ayırımcılığı, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar), ILO'nun sözleşme ve tavsiye kararlarında; sosyal güvenlik hakkının temel bir insan hakkı olduğu vurgusunu pozitif hukuk düzenlemeleri ile güçlendiren ve kapsamını genişleten çok sayıda ifadeye yer verilmiş, düzenleme yapılmıştır. Dünya Sosyal Zirvesi (1995), ILO 2001 Kongresi sonuç bildirgesi, ILO, Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Bildirgesi (2008), sosyal güvenlik hakkını önemini pekiştiren, sınırlarını genişleten diğer uluslararası düzenleme ve belgeler olmuştur.

Sosyal güvenlik, ILO'nun bütün insan hakları ile ilgili bildirgelerde ve ILO sözleşme ve tavsiye kararlarında yer alan insan ve çalışma ile ilgili temel standartları birleştirerek oluşturduğu ve gerçekleştirilmesini evrensel bir amaç haline getirdiği insana yakışır iş (*decent work*: *düzgün iş, uygun iş, insan onuruna yakışır iş*) oluşturma hedefinin 4 önemli unsurundan biri olarak karşımıza çıkmıştır (http://www.ilo.org/global/topics/decent-work). Yalnızca ILO'nun değil Birleşmiş Milletlerin de *Sürdürülebilir Gelişme için 2030* Gündeminin temel konularından birini oluşturan insana yakışır iş dolayısıyla, daha büyük bir bütünün tamamlayıcısı ve olmazsa olmazı olarak sosyal güvenlik, kendi anlam ve öneminin ötesinde bir içerik kazanmıştır. Tam ve üretken istihdam imkanları ile insana yakışır işler yaratma amacına yönelik olarak sosyal güvenlik ILO'nun

yeni sözleşme, tavsiye kararı ve bildirgelerinin temel konularından birini oluşturmaya devam edecektir.

Sosyal güvenlikteki kapsam genişlemesi terim değişikliğini de beraberinde getirmiş, nitekim sosyal güvenlik yerine daha kapsayıcı ve geniş anlamlı bir kavram olarak kabul edilmeye başlanan sosyal koruma *(social protection)* terimi kullanılmaya başlanmıştır. Bu değişiklik somut karşılığını beklendiği gibi öncelikle ILO'da bulmuş, Örgütün resmi internet sayfasında sosyal güvenlikle ilgili konu başlığı 2012 yılından itibaren *"sosyal koruma-social protection)* başlığı ile değiştirilmiştir (Kapar, 2015: 192). Yine bu yaklaşımın bir uzantısı olarak ILO, 2014 yılından itibaren konu ile ilgili çalışma ve raporlarını sosyal güvenlik yerine sosyal koruma adı ile yayınlamaya başlamıştır. Nitekim 2011 yılında "Dünya Sosyal Güvenlik Raporu" (World Social Security Report: 2010/11) olarak yayınlanan raporu, 2014 yılında "Dünya Sosyal Koruma Raporu: 2014/15" (World Social Protection Report: 2014/15) başlığı ile yayınlanmıştır. Sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavramlarının kullanımı ile ilgili henüz tam bir belirgin ayrışma olmamakla birlikte (ILO, 2010: 13), takip eden dönemde bu alanda sıklıkla kullanılacak terim "sosyal güvenlikten ziyade sosyal koruma" olacak gibi görünmektedir. [1] Bu çalışmada her iki terim, özellikle belirtilen durumlar dışında, birbiri yerine ikame edilebilecek şekilde ve aynı anlamda kullanılmıştır.

II. SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ ÖNEMİ

Tarihsel gelişim sürecine bağlı kalınarak yapılan sınıflandırmaya göre, insan hakları;

- Kişilere devletin karışamayacağı özel bir alan oluşturan yaşama hakkı, kişisel dokunulmazlık hakkı, eşitlik hakkı, seçme ve seçilme hakkı, inanç ve ibadet özgürlüğü gibi *klasik (birinci kuşak) haklar*,
- Birinci kuşak hakları fiilen kullanma imkanlarını sağlamaya yönelik çalışma, örgütlenme, dinlenme, sosyal güvenlik, konut, beslenme, sağlık, eğitim ve öğretim hakkı gibi *sosyal (ikinci kuşak) haklar,*
- İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gelişen çevre, ortak varlıklara saygı, barış ve gelişme hakkı gibi *dayanışma (üçüncü kuşak) haklar*,

olarak sınıflandırılmaktadır (Karakehya, 2014: 200-201). İkinci kuşak sosyal hakların önemi, yoklukları veya eksiklikleri halinde ortaya çıkan sosyal dışlanma dolayısıyla birinci kuşak haklarında kullanılamaması sonucunu doğurmasından kaynaklanmaktadır. Birinci kuşak hakların kullanımı için esas olan serbestlik ve özgürlüğün tanınması ve yasalarla garanti altına alınmış olması, tek başına bu hakların kullanımına imkan vermemektedir. Mesela, yaşam hakkının olması, eğer gerekleri karşılanmış kuvvetli bir sağlık hakkı ile desteklenmezse kullanılabilir bir hak olamadığı için bir anlam taşımamaktadır. (Karakehya, 2014:

1 Sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavramı ile ilgili tartışmalar için bkz; ILO, 2010: 13-14 ve Kapar, 2015: 186-195.

201). Bir başka ifade ile pozitif hukukla düzenlenmiş haklar, bu hakları kullanmaya yönelik imkanlar ve araçlarla desteklenmedikçe "soyut bir hak" olarak kalmaktadır. Sosyal güvenlik hakkının somut olarak (hastalandığı zaman tedavi ihtiyacının karşılanması, yaşlandığı zaman gelir garantisi sağlanması, işsiz kaldığı zaman ödenek verilmesi vb), karşılanması halinde, bu garantinin bireylerin kendileri ve aileleri için gelecek endişesinden uzak bir hayat yaşamalarına imkan verdiği ölçüde, düşünce ve ifade özgürlüğünden seyahat özgürlüğüne, seçme ve seçilme özgürlüğünden inanç ve ibadet özgürlüğüne kadar uzanan birinci kuşak hakları daha rahat kullanmalarına imkan vermektedir. Kısaca belirtmek gerekirse, sosyal güvenlik hakları, insanların birinci kuşak hakların kullanımına imkan veren sosyal içerme veya bu hakları kullanmaktan alıkoyan sosyal dışlanmayı ortadan kaldıran ikinci kuşak sosyal hakların başında gelmektedir.

Sosyal güvenlik hakkının önemi yalnızca birinci kuşak hakların kullanımına imkan vermesinden kaynaklanmamaktadır. Toplumu oluşturan herkesin ILO standartlarında bir sosyal güvenlik hakkına sahip olması, uluslararası kuruluşlarca doğrudan ve/veya dolaylı olarak; bir çok ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel gelişmenin garantisi toplumsal barış ve huzurun temel unsuru olarak kabul edilmiştir. ILO'nun özellikle 2000'li yıllardan sonra çeşitli yayınlarında yer alan ve sosyal güvenliğin önemine vurgu yapan ifadeler aşağıda özetlenmiştir:

- Sosyal güvenlik (koruma) politikaları, yoksulluğu ve eşitsizliği azalttığı ölçüde temel insan haklarının kullanımını, insangücü ve verimliliği artırdığı ölçüde kapsayıcı (içermeci) büyümeyi, nihayet iç talebi canlandırdığı ölçüde milli ekonomilerin yapısal dönüşümünü kolaylaştırır (ILO, 2014a: 3).
- Sosyal güvenlik haklarına erişimdeki eksiklik, ekonomik ve sosyal gelişmenin önündeki en önemli engeli oluşturur. Sosyal koruma kapsamındaki yetersizlik veya boşluklar beraberinde yüksek oranlı ve kalıcı yoksulluk, ekonomik güvensizlik, eşitsizlikte artış, insan sermayesine yatırımda yetersizlik, yetersiz iç talep ve ekonomik krizleri getirir (ILO, 2014a: 1-3). Küresel ekonomik ve finansal krizler ekonomik ve sosyal bir ihtiyaç (gereklilik-zorunluluk) olarak sosyal güvenliğin önemini kuvvetli şekilde ortaya koymuştur (ILO, 2014b: xv).
- Sosyal güvenlik, uzun dönemli ekonomik ve sosyal gelişmenin anahtarıdır (www.issa.int/topics). Sosyal koruma, insan kaynaklarını geliştirme, siyasi istikrarı sağlama ve kapsayıcı büyümeyi teşvik etmeye yönelik ulusal stratejilerin anahtar değişkenidir (ILO, 2014a: 3). Sosyal güvenlik hem bir insan hakkı hem de ekonomik politikaların güvencesidir (ILO, 2014b: xvi).
- Kalıcı ve sürekli bir barış ancak sosyal adalet ile mümkündür. Sosyal adaletin en önemli ayaklarından (unsurlarından) biri sosyal güvenliktir ve sosyal güvenliksiz bir sosyal adalet mümkün değildir (https://www.issa.int/-/no-social-justice-without-social-security)

- Sosyal güvenlik sistemleri, insanları sosyal risklerin zararlarından koruduğu ölçüde sosyal içermeyi, istikrarı ve dayanışmayı güçlendirir (https://www.issa.int/topics/social-justice/). Son ekonomik krizler (21 yüzyılın ilk 10 yılında yaşanan krizler), sosyal güvenlik tedbirlerinin varlığının; ekonomik krizlerin kırılgan nüfus kesimleri üzerindeki olumsuz etkilerini yumuşatıcı bir tampon mekanizma rolü gördüğünü, iç talebi canlı tuttuğu ölçüde makro-ekonomik bir istikrar aracı fonksiyonu üstlendiğini ve gelişmekte olan ve gelişen ülkelerde insanların yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele gücünü artırdığını ortaya koymuştur (ILO, 2011a: xii). Sosyal koruma, kriz dönemlerinde iç talebi canlı tuttuğu, ekonomik kriz şoklarına karşı direnci artırdığı, ekonomik iyileşme sürecine katkıda bulunduğu ölçüde kısa ve uzun dönemde bir tür "kazan-kazan yatırımı" fonksiyonu görmektedir (ILO, 2011a: xxii).
- Sosyal güvenlik, bir ülkenin fiziki alt yapısına yatırımdan daha az önemli olmayan insangücü alt yapısına yatırımı ifade eder (ILO, 2010a: 1). Sosyal güvenlik sistemleri emek verimliliğinin artırılmasında anahtar değişken rolü oynar (ILO,2011b: 19).
- Sosyal güvenlik çalışanların, ailelerinin ve bütün toplumun refahı için çok önemli bir araçtır. Temel bir insan hakkı ve sosyal barış ve sosyal içermeyi güçlendirerek sosyal bütünleşmeyi sağlayan en temel araçtır (ILO, 2001: 1). Demokratik rejimi geliştirerek ve güçlendirerek siyasi bütünleşmeye için önemli bir araçtır (ILO, 2001: 2).
- Sosyal güvenlik, ekonomik büyüme için bir engel (yük) değil, ekonomik büyümenin ön şartıdır (ILO, 2011b: 16) ve ekonomik ve sosyal gelişmenin, birbirleri ile çatışmaksızın, dengeli şekilde gerçekleşmesini sağlar (ILO, 2011b: 19).

Kabul etmek gerekir küreselleşme ve beraberinde getirdiği krizler sosyal güvenliğin öneminin anlaşılmasını sağlamasının yanı sıra ve başta Dünya Bankası, OECD ve IMF gibi ekonomik hayatla ilgili uluslararası kuruluşların sosyal güvenliğin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına yönelik çabalarını da artırmıştır. Bugün gelinen noktada sosyal güvenlik yalnızca ILO'nun ilgi alanında olan "sosyal boyutlu bir konu" olmaktan çıkmış, küreselleşme ve sürdürülebilirliğine katkısı dolayısıyla ekonomik sistemi düzenleyen kurumların da temel ilgi odağı haline gelmiştir.

III. SOSYAL GÜVENLİĞİN HAKKININ KAPSAMININ ANLAMI VE SINIRLARI

Sosyal güvenlik garantisinin soyut ve somut olmak üzere iki boyutu vardır (Alper, 2014: 9). Soyut boyutu, bir sosyal güvenlik sistemi içinde olan insanların, sosyal risklerle karşılaştığı zaman ihtiyaçlarının karşılanacağını bilmesi ve bunun sağladığı güvenlik içinde olma duygusu ile bu duygunun sağladığı tatmin ile

ilgilidir (Yazgan, 1992: 18). Bir anlamda kişinin kendisi ve ailesi için yarın endişesi duymaması halidir ve insan huzurunun kaynağını oluşturur. Sosyal güvenliğin somut boyutu ise sosyal risklere maruz kalan ve zararla karşılaşan insanların ve ailesinin zararlarının fiilen karşılanmasıdır. Bu hastalık, kaza ve analık hallerinde kişinin bu hali ile ilgili tedavi ihtiyacının bizzat karşılanması, hastalık, iş kazası, analık ve işsizlik hallerinde ortaya çıkan gelir kesilmesini telafi edecek ödeneğin verilmesi, malullük, yaşlılık halinde kendisine ölümü halinde ise yakınlarına aylık bağlanmasıdır. Bir hak olarak sosyal güvenliğin somut boyutunun karşılanması, diğer bir çok sosyal haktan farklı olarak, mutlaka bu amaçla harcama yapılmasını, bu harcamalar için kaynak tahsisini ve gelirin yeniden dağılımını sağlayacak gelir transferini gerekli kılar. Sosyal güvenlik hakkına erişim ve kullanımını doğrudan etkileyen bir faktör olarak kaynak tahsisi ve gelir transferi konusu sosyal güvenliğin finansman boyutunu ve iktisadi gelişme seviyesi ile ilişkisini karşımıza çıkarır.

Sosyal güvenlik hakkına erişim ve somut olarak kullanımı sosyal güvenliğin kapsamı ile ilgilidir. Kapsam (coverage), sosyal güvenlik hakkının tarifinde yer alan ve sosyal güvenlik ideali olarak özetlenebilen; *"Herkesin (1) iradesi dışında maruz kaldığı, bütün sosyal risklerin (2) zararlarından kurtarılarak, yaşadıkları toplum içinde onurlarını koruyacak ve şahsiyetlerini geliştirecek şekilde, insan haysiyetine yaraşır seviyede (3) karşılanması hedefinin*" pozitif hukuk düzenlemeleri ve uygulamaları ile somutlaşmasını ifade eder. Tarif içinde vurgulanmaya çalışıldığı gibi, sosyal güvenlikte kapsamın 3 boyutu ve vardır ve bunlar bir anlamda sosyal güvenlik hakkının efektif kullanımı ile ilgilidir (ILO, 2010a: 22-24; ILO, 2015a: 165-169). Ölçülebilir boyutuyla kapsam, sosyal güvenlik sistemlerinin etkinliğinin de ölçülmesine imkan verir.

1) Kişi olarak kapsam (herkes hedefi): Sosyal güvenliğin kapsamının yatay olarak genişlemesi *(horizantal-extend of social security)* olarak da adlandırılır. Bütün bir sistem bakımından toplam nüfusun, sigorta branşları bakımından da hedef kitlenin ne oranda kapsama alındığını gösterir.
2) Sosyal riskler itibarıyla kapsam (her tehlikeye karşı koruma hedefi): Sosyal güvenlik sistemlerinin dikey olarak *(vertical)* gelişimini ifade eder ve hangi sosyal risklere karşı koruma garantisi sağladığı *(scope)* ile ilgilidir. ILO tarafından belirlenen 9 sosyal riskin hangilerinin, hangi kesimleri kapsayacak şekilde oluşturulduğu değerlendirilir.
3) Seviye olarak kapsam (insan onuruna yaraşır seviyede, yeterli koruma sağlama hedefi): Sosyal güvenlik sisteminin kapsamına aldığı kişilere sağladığı garantinin yeterliliği, ihtiyaçları karşılama derecesi *(level)* ile ilgilidir. Parasal ödemelerin ülke gelir seviyesi, yoksulluk seviyesi, asgari ücret veya çalışırken elde ettiği geliri karşılama oranı gibi ölçümlerle belirlenir. Hizmet olarak verilen sosyal güvenlik garantisinde ise, (sağlık ve bakım) hizmetin standardı ve sağladığı tatmin dikkate alınır.

Bütün dünyada, bir ülkede veya ülke içinde değişik toplum kesimlerinin ne ölçüde sosyal güvenlik hakkına sahip oldukları ve bu ihtiyaçlarının ne derecede karşılandığı yukarıda belirtilen 3 kapsam kriteri ile değerlendirmek mümkündür. Nitekim, ILO fiiliyatta Dünya nüfusunun yalnızca %27'sinin bu haktan faydalandığı, %73'ünün sosyal güvenlik hakkından hiç yararlanamadığını veya yetersiz yararlandığını belirtirken kastettiği kişi olarak kapsamdır (ILO, 2004a: 3). Olması gereken bütün dünya nüfusunun sosyal güvenlik kapsamına alınmasıdır ve ILO'nun 2001 yılında başlattığı *"herkes için sosyal güvenlik*"(global campaigne on social security for all) kampanyasının amacı sosyal güvenliğin yatay kapsam hedefini gerçekleştirmektir. Benzer durum riskler itibarıyla bütün risklere koruma sağlama hedefini ifade eden dikey kapsam olarak da geçerlidir. Nitekim, 2013 yılı itibarıyla dünyada bir sosyal güvenlik programı olan ülke sayısı 177, ancak bu ülkelerin yalnızca 97'sinde işsizlik; 79'unda aile gelirinin yetersizliği, 44'ünde hastalık ve analık risklerine karşı herhangi bir sosyal güvenlik garantisi yoktur (www.ssa.gov.tr/socialsec). Daha güç olmakla birlikte, son olarak sağlanan garantinin seviyesi bakımından gerek ödenek, gelir ve aylıkların seviyesi, gerekse sağlık ve bakım hizmetlerinin standardı bakımından yasal olarak sosyal güvenlik kapsamında olmakla birlikte sağlanan garantinin seviyesi " kişileri yaşadığı toplum içinde insan onuruna yaraşır bir hayat standardına kavuşturmaktan" uzaktır. Çünkü, ILO verilerine göre dünya nüfusunun ancak %27'si ILO standartlarına uygun, insan onuruna yaraşır bir sosyal güvenlik korumasına sahiptir (ILO, 2014a: 3).

Bir sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini ve yeterliliğini ölçmek için geliştirilen bir başka ayırım da sosyal güvenlikte yasal kapsam *(legal coverage)* ve efektif kapsam *(effective coverage)* ayırımıdır. Yasal kapsam, bir ülkede mevcut mevzuatla (pozitif hukuk düzenlemeleri) hangi nüfus kesimlerinin, çalışanların ve hangi sosyal risklerin koruma kapsamına alındığı ile ilgili olup yatay ve dikey kapsamla ilgili değerlendirmeler için kullanılır. Mesela, Türkiye 1984 yılında kabul edilen 2925 ve 2926 sayılı Kanunlarla tarım kesiminde çalışanların sosyal sigortalar kapsamına alınmasını sağlamış, bu tarih itibarıyla statüsü ve sektörü ne olursa olsun ülkedeki bütün çalışanların kişi olarak sosyal güvenlik kapsamına alınmasını sağlayacak yasal alt yapı düzenlemelerini tamamlamıştır. Kişi olarak kapsam bakımından yasal boşluk yoktur. Genel sağlık sigortası bakımından bu hedef 2012 yılında gerçekleştirilmiştir. Ancak, aynı değerlendirmeyi dikey kapsamla ilgili olarak söylemek mümkün değildir. Henüz ülkemizde aile gelirinin yetersizliği (aile ödenekleri sigortası) ile ilgili olarak bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Dikey olarak yasal kapsam bakımından boşluk vardır.

Efektif kapsam ise yasal olarak yapılan düzenlemelerin ne ölçüde hayata geçirilebildiği ve uygulandığı ile ilgilidir. Nitekim, Türkiye'de kişi olarak kapsam bakımından bir boşluk olmamasına rağmen Temmuz 2015 itibarıyla çalışanların %35'i (kayıtdışı çalışanlar) sosyal güvenlik kapsamı dışındadır. Ülkemiz için çe-

şitli sigorta kolları bakımından bir değerlendirme yapmak gerekirse: iş kazaları ve meslek hastalıkları kapsamında olanların %68,4'ü; Analık sigortası kapsamında olanların %67'si; yaşlılık sigortası kapsamındakilerin %88'i efektif olarak sosyal güvenlik korumasından faydalanabilmektedir. Benzer şekilde, yasal olarak işsizlik sigortası kapsamında olanlardan ancak %12-15'i fiilen işsizlik ödeneği alabilmektedir.

Yasal ve efektif kapsam ilişkisi, bir ülkede yaşayan insanların sosyal güvenlik hakkından ne ölçüde yararlanabildiklerini, bir başka ifade ile sosyal güvenlik korumasının seviyesini ve standardını belirler. Kapsam kişi, sosyal risk ve seviye bakımından sosyal güvenlik hakkına erişimi ve bu haklardan yararlanma imkanlarını belirlediği ölçüde sosyal güvenlik hakkının sınırlarını da tayin eder.

IV. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI VE SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ KAPSAMI

Diğer sosyal haklardan farklı olarak sosyal güvenlik hakkının karşılanması bu amaçla kaynak tahsisi yapılmasını gerekli kılar. Bu da gelirin yeniden dağılımını sağlamaya yönelik ikincil gelir dağılımı ve bunu sağlayan gelir transferleri ile mümkün olacaktır. Sosyal güvenlik garantisi için kaynak tahsisi konusu sosyal güvenliğin finansman boyutunu karşımıza çıkarır. Sosyal güvenliğin finansman boyutu yalnızca sistemin sürdürülebilirliğini belirleyen bir miktar/seviye meselesi değildir. Sosyal güvenlik sistemlerinin özünü oluşturan toplumsal dayanışmanın felsefesini belirleyen "*kimler, kimlerin sosyal güvenliği için, ne kadar ve nasıl ödeyecektir*?" sorularına verilecek cevaplar da finansmanla ilgilidir (Alper, 2014: 81). Sosyal güvenlik sistemlerinin gelir kaynaklarına göre adlandırılması, kurumsal yapıların gelir kaynağının niteliğine göre primli-primsiz rejimler olarak adlandırılması finansman boyutunun önemi vurgulayan bir başka göstergedir.

Sosyal güvenliğin finansman boyutu 4 ana başlıkta ele alınır ve her bir başlıkla ilgili olarak toplumların kritik kararlar vermesi gerekir (Alper, 2014: 80-82).

1) Fertler ve toplum bir yılda yarattıkları milli gelirden sosyal güvenlik için ne kadar pay ayıracaklardır?
2) Sosyal güvenlik sisteminin giderleri, hangi gelir kaynakları ile karşılanacaktır? Primle mi yoksa vergi ile mi finanse edileceklerdir?
3) Sosyal güvenlik sistemlerinin gelir-gider dengesi hangi yöntemle sağlanacaktır? Fon yöntemi mi, yoksa dağıtım yöntemi mi benimsenecektir?
4) Tasarruf, yatırım, iktisadi büyüme gibi temel ekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkisi olmayan bir sosyal güvenlik finansman sistemi nasıl kurulacaktır?

İlk soru sosyal güvenlik hakkının (ihtiyacının) karşılanması ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği, ikinci ve üçüncü sorular sosyal güvenlik

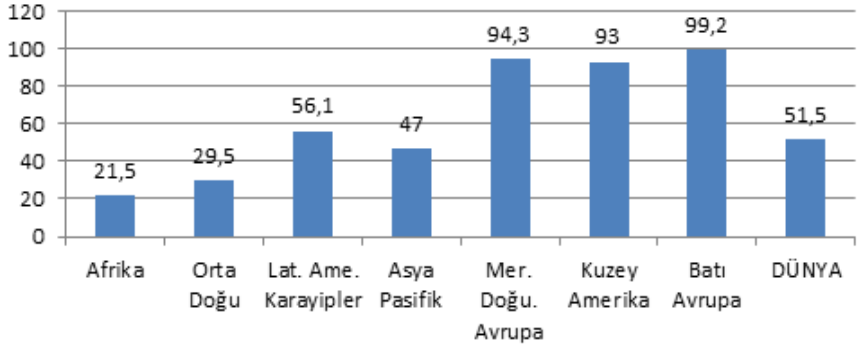
sisteminin felsefesi, son soru ise sistemin devamlılığı ile ilgilidir. Bu çalışma esasen, ILO'nun belirlediği standartlarda bir sosyal güvenlik hakkının, *"temel ve evrensel bir hak olarak "* hayata geçirilmesi ve gerçekleştirilmesinde temel belirleyici etken olan birinci soru ile ilgilidir.

Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların seviyesi ile (ister milli gelirin bir yüzdesi olarak, isterse fert başına yapılan sosyal güvenlik harcamaları olarak) sosyal güvenlik hakkının (kişi, risk ve seviye olarak) kapsamı arasında çok doğrudan bir ilişki vardır. Bu amaçla yapılan gelir transferi arttıkça sosyal güvenlik hakkının da kapsamı genişlemektedir. Aynı şekilde, sosyal güvenlik için yapılan kaynak tahsisinin seviyesi ile ülkenin iktisadi gelişme seviyesi arasında da çok kuvvetli bir ilişki vardır. Fert başına düşen milli gelir bakımından gelişme seviyesi arttıkça sosyal güvenlik için milli gelirden ayrılan kaynakların seviyesi de artmakta, bu da çok doğrudan sosyal güvenliğin yatay, dikey ve seviye olarak kapsamını, hem bütün bir sosyal güvenlik sistemi hem de sosyal riskler bakımından olumlu etkilemektedir.

Aşağıda iktisadi gelişme seviyesi ve sosyal güvenlik için ayrılan kaynaklar ile sosyal güvenlik kapsamı arasındaki ilişkiyi ortaya koyan bazı tespitlere yer verilmiştir:

- Bütün sosyal riskler bakımından sosyal güvenlik garantisine sahip olanların sayısı dünya nüfusunun yalnızca %28'ini oluştururken, bu %28'lik nüfus büyük ölçüde gelişmiş ülkelerdedir. Nitekim, İKMH ve yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları iktisadi gelişme seviyesine bakılmaksızın bütün ülkelerde kapsama alınan sosyal güvenlik riskleri iken işsizlik ve aile ödenekleri sigortası, birkaç ülke dışında, esasen iktisaden gelişmiş ülkelerde oluşturulan sigorta kollarıdır (ILO, 2010: 32-35).
- Dünya nüfusunun %38,9 u hiçbir sağlık sigortasına sahip değildir ve bazı ülkelerde nüfusun % 80'ine ulaşan bu kesim ağırlıklı olarak Afrika, Sahra Afrikası ülkeleri ve Hindistan gibi Asya ülkelerinde yaşamaktadır. Aralarında Bangladeş, Azerbaycan, Kamerun, Hindistan ve Honduras gibi ülkelerin bulunduğu 44 ülkede nüfusun % 80'i herhangi bir sağlık sigortası korumasına sahip değildir (ILO, 2015a: 102).
- Benzer bir değerlendirmeyi, sosyal güvenlik harcamalarının yarısından fazlasını alan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları (MYÖ) bakımından da yapmak mümkündür. Esasen bu sigorta kolları insanların devlet eliyle garantiye kavuşturulmak istedikleri sigorta kollarının başında geldiği için her ülkede bu sigorta kolları vardır. Ancak bütün ülkelerde yasal ve kurumsal düzenleme yapılmış olmasına rağmen efektif kapsam bakımından durum grafikte görüldüğü gibi, Dünya ortalaması %51,5 iken Afrika, Orta doğu ülkeleri bu oranın altındadır.

Grafik 1: Bölgeler ve Gelişmişlik Seviyelerine Göre MYÖ sigortalarının Efektif Kapsamı



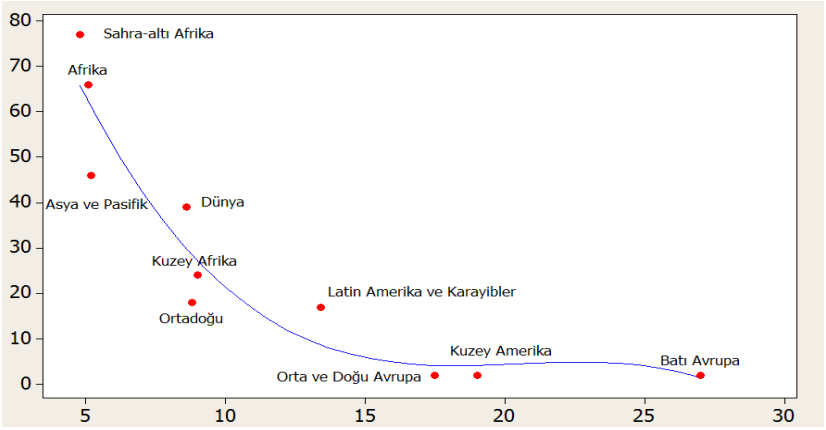
Kaynak: ILO (2014a) World Social Protection Report:2014/15, 82

Sağlık ve yaşlılık sigortaları için yapılan bu değerlendirmeyi diğer sosyal riskler bakımından da yapmak, iktisadi gelişme seviyesi ile sosyal güvenlik kapsamı arasındaki ilişkiyi daha belirgin şekilde vurgulamak mümkündür.

- ILO verilerine göre, 184 ülkenin yalnızca 78'inde (%42), işsizlik riskine karşı sosyal güvenlik koruması sağlayan bir sistem vardır. Öte yandan bütün dünyada işsizlik sigortası kapsamındaki kişilerin sayısı, efektif kapsam bakımından çalışanların yalnızca %12,9'udur. Ülkelerin iktisadi gelişme seviyesi bakımından bir karşılaştırma yapılınca işsizlik sigortasından faydalananların oranı düşük gelirli ülkelerde %1,3, alt-orta gelirli ülkelerde %3,6; üst-orta gelirli ülkelerde %10,4, gelişmiş ülkelerde ise %38,8 dir (ILO, 2010a: 58-60).
- Hemen hemen bütün ülkelerde yasal olarak oluşturulan iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası efektif kapsam bakımından dünyada çalışma çağındaki nüfusun %30'u, aktif nüfusun ise %40'ından azına koruma kapsamı sağlamaktadır. Avrupa, Kuzey Amerika gibi ülkelerde işgücünün %75'inden fazlası etkin olarak İKMH kapsamına alınırken, Afrika ve Asya ülkelerinde bu oran % 20'ler civarındadır (ILO, 2010a: 65-66).
- Kapsamı değişik olmakla birlikte yüksek gelirli, gelişmiş ülkelerin % 90'ı, orta gelirli ülkelerin % 80'i ve düşük gelirli ülkelerin ise % 50'si analık riskine karşı yasal koruma sağlamıştır. Anne-çocuk sağlığı ile ilgili sağlık yardımı, maktu ödemeler, çalışanlar için doğum öncesi ve sonrası iş göremezlik ödenekleri gibi çeşitli uygulamaları olan analık riski ile ilgili sosyal koruma orta ve yüksek gelirli ülkelerde toplam nüfusun % 90'dan fazlasına koruma sağlarken, düşük gelirli ülkelerde bu oran % 50 civarındadır (ILO, 2010a: 68-69).
- Geniş anlamda sosyal güvenlik (koruma) kavramından hareketle sosyal güvenlik için yapılan harcamalar ile yoksulluk seviyesi arasındaki ilişki

incelendiği zaman ülkelerin gelişme seviyesi, sosyal güvenlik için ayırdıkları payın yüksekliği ve yoksulluk seviyesi arasındaki ilişki daha açık olarak ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları arttıkça yoksulluk seviyesi düşmekte sosyal dışlanma azalmaktadır (ILO, 2015a: 154).

Grafik 2: Milli Gelirin Yüzdesi Olarak Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Yoksulluk Oranı



Kaynak: ILO (2015a), World Social Protection Report:2014/15, s.154, Grafik 6.21.

İster genel ve kişi olarak, isterse sosyal riskler itibarıyla alınsın sosyal güvenlik harcamalarının seviyesi ile efektif sosyal güvenlik kapsamı, bir diğer ifade ile sosyal güvenlik hakkının etkin kullanımı arasında; sosyal güvenlik harcamalarının seviyesi ile de iktisadi gelişme seviyesi arasında çok güçlü bir ilişki vardır.

Tablo 1: Gayri Safi Yurt İçi Hasılanın Yüzdesi Olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları (2012-2013)

Bölgeler/Ülkeler	**Sosyal Güvenlik Harcamaları**
Batı Avrupa	**27,1**
Merkezi ve Doğu Avrupa	**17,8**
Kuzey Amerika	**17,0**
Latin Amerika ve Karayipler	**13,9**
TÜRKİYE	**13,11**
Orta Doğu	**11.0**
Kuzey Afrika	**10,0**
DÜNYA	**8,8**
Asya-Pasifik (Çin Dahil)	**4,6**
Afrika	**4,3**
Sahra Altı Afrika	**4,3**

Kaynak: ILO. World Social Security Report, 2014/15 s.306.

V. İKTİSADİ GELİŞME VE SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARI

Sosyal güvenlik için milli gelirden ayrılan payın seviyesi ve artışı ile sosyal güvenlik hakkının kullanımını ifade eden efektif kapsam, veya sosyal güvenlik standardının seviyesi arasında çok doğrudan ve güçlü bir ilişki olduğu belirtilmişti. Bu noktada kritik sorular:

- Daha yüksek sosyal güvenlik koruması için fertler ve toplumların milli gelirden ayırdığı pay artmaya devam edecek midir? Bir üst sınır var mıdır?
- Küreselleşme ve bağlı krizlerin sosyal güvenlik harcamalarına etkisi ne olmuştur?
- Aynı gelişme seviyesinde olan ülkelerin sosyal güvenlik harcamaları farklı seviyelerde olabilir mi?
- Sosyal güvenlik için tahsis edilecek kaynakların bir üst sınırı var mıdır?

1. Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gelişme Seyri ve Küreselleşmenin Etkisi

1960'lı yılların başında sosyal sigortalar ve aileye yönelik kamu harcamalarından oluşan toplam sosyal güvenlik harcamaları OECD ülkeleri için %3-12 arasında değişirken, 1970'li yılların sonunda bu değerler %7-23 oranlarına yükselmiştir (ILO, 1994: 4). Sosyal güvenliğin altın çağında gerçekleşen bu artış, özellikle Avrupa ülkelerinde siyasi iktidarların liberal veya sosyalist ekonomik politikalar uygulamasına rağmen tam bir konsensusla gerçekleşmiştir (ILO, 1984: 5). 1980'li yıllarda başlayan liberalleşme ve küreselleşmenin, iktisadi endişelerle sosyal güvenlik harcamalarını azaltması beklenmiş ancak sosyal güvenlik harcamalarındaki artış devam etmiştir. Nitekim, 1980 yılında %15,4 olan OECD toplam harcaması, 2014 yılında %21,6'ya yükselmiştir (http://stats.oecd.org). Bu dönemde sosyal güvenlik harcamalarındaki % artışlar, bazı ülkeler bakımından dikkat çekici oranlara ulaşmıştır. Nitekim, 1980-2013 arasında OECD üyesi çeşitli ülkeler itibarıyla milli gelirden ayrılan pay olarak sosyal güvenlik harcamalarındaki artış seyri aşağıdadır.

Tablo 2: GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Sosyal Güvenlik (Koruma) Harcamaların Gelişme Seyri

Yıllar	1980	2013	1980/2013
Ülkeler			
Avustralya	10,3	19,5	92,2
Avusturya	22,4	28,3	26,3
Belçika	23,5	30,7	32,1
Kanada	13,7	18,2	32,8
Danimarka	24,8	30,8	24,1
Finlandiya	18,1	30,5	68,5
Fransa	20,8	33,0	58.6
Almanya	22,1	26,2	18,5
Yunanistan	10,3	22,0	113,5

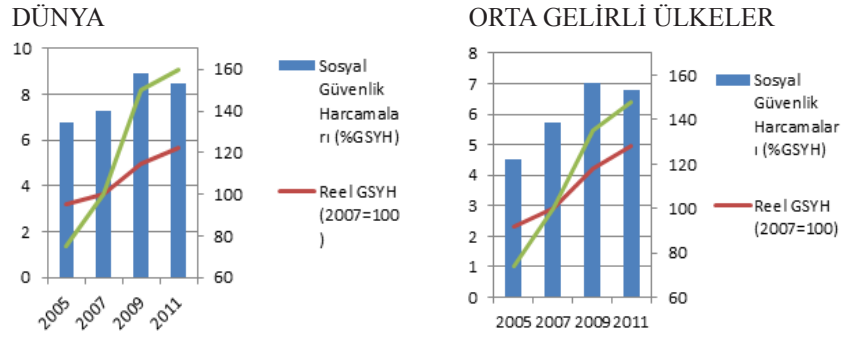
İrlanda	16,5	21,6	29,6
İtalya	18	28,4	57,7
Japonya	10,3	..	116,5
Hollanda	24,8	24,3	-2,1
Norveç	16,9	22,9	35,5
Portekiz	9,9	26,4	166,6
İspanya	15,5	27,4	76,7
İsveç	27,1	28,6	5,5
İsviçre	13,8	19,1	38,0
Türkiye	3,2	12,8	300,0
Birleşik Krallık	16,5	23,8	44,2
ABD	13,2	20,0	52,3
OECD /Toplam	15,5	21,9	41,2

Kaynak: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG

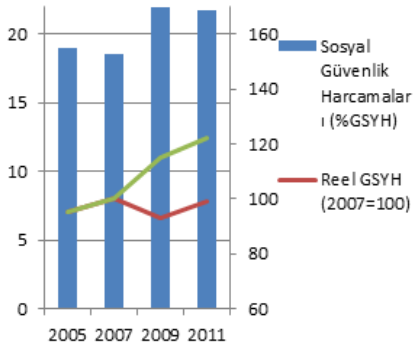
Hollanda dışındaki bütün ülkelerde, 1980/2013 döneminde sosyal güvenlik harcamaları GSYİH'nın yüzdesi olarak artmıştır. Bu artış Türkiye, Portekiz, Japonya ve Yunanistan gibi ülkelerde %100'ün üzerinde, OECD toplamında %41,2 ve gelişmiş ülkelerde %30-50 arasında gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik harcamalarının seviyesi ile ilgili olarak gelecek dönemlere yönelik çeşitli senaryolara göre 2050 yılında sosyal güvenlik harcamaları OECD toplamında %30,4 e, Batı Avrupa ülkelerinde %35,3 e kadar yükselmesi beklenmektedir (ILO, 2004: 79).

Sosyal güvenlik harcamalarının gelişme seyri ile küreselleşme süreci arasında kurulan ilişkide beklenen, küreselleşmenin sosyal (refah) devleti anlayışında bir geriye gidişe yol açacağı, sosyal devlet görünümünü veren harcamalarda, özellikle de sosyal güvenlik harcamalarında bir azalma yaşanmasıydı. Ancak, küreselleşme sürecinin olumlu/olumsuz etkilerinin belirginleştiği 2000'li yılların ilk on yılındaki gelişmeler, hemen hemen bütün ülke gruplarında sosyal güvenlik harcamalarındaki reel artışın aynı dönemdeki milli gelir artışından daha yüksek olduğunu ortaya koymuştur.

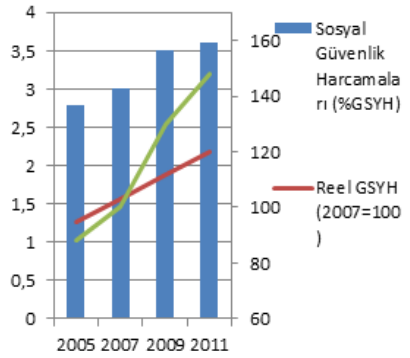
Grafik 3: Çeşitli Ülkelerde Milli Gelir ve Sosyal Güvenlik Harcamaları Artış Seyri (2005/2011)



YÜKSEK GELİRLİ ÜLKELER



DÜŞÜK GELİRLİ ÜLKE



Kaynak: ILO (2014a), s.126, grafik 6.4.

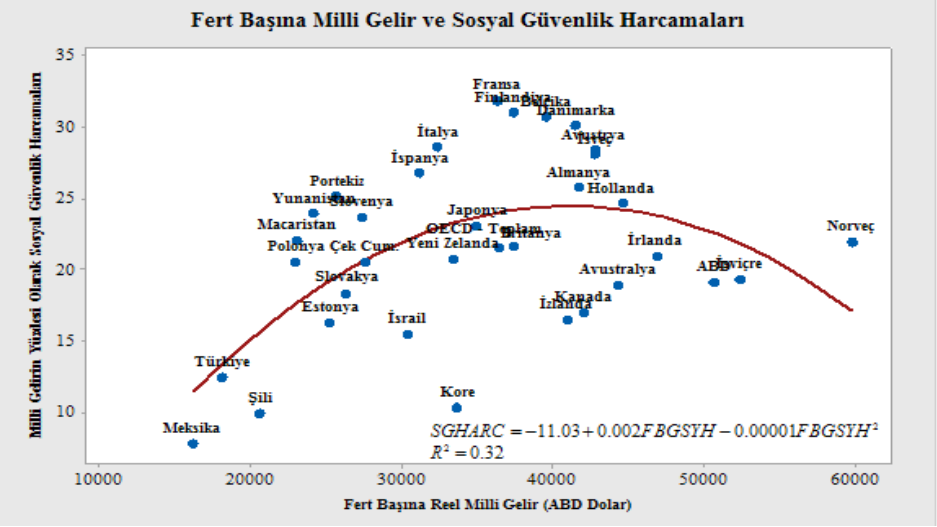
Bu gelişme çok da sürpriz olmamıştır. Sürdürülebilir bir küreselleşme, yarattığı olumsuz sosyal gelişmeleri (işsizliğin artışı, gelir dağılımının bozulması, yoksulluk oranının artışı, sosyal dışlanma vb.) dengelemek sosyal güvenlik harcamalarının artışını da beraberinde getirmiştir. Yalnızca ILO değil, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar da sürdürülebilir bir küreselleşmenin ve yol açtığı krizlerin olumsuz etkilerini ortadan kaldıracak geniş kapsamlı yoksullukla mücadele araçları ile mümkün olacağını ifade etmektedirler. Sosyal güvenlik, kriz dönemlerinde kırılgan nüfus kesimlerinin korunmasını sağlayan bir tür tampon müessese fonksiyonu görmüştür (ILO, 2011a: xii). Nitekim ILO, küreselleşmenin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmaya yönelik en etkin sosyal politika aracı olarak sosyal güvenliği kullanmış, "herkese sosyal güvenlik" ve "asgari sosyal güvenlik koruması-sosyal koruma tabanları" uygulamalarını bu yaklaşımın sonucu olarak geliştirmiştir.

2. Sosyal Güvenlik Harcamalarının Seviyesi Ne Olmalıdır?

1980'lerden bugüne kadar sosyal güvenlik harcamalarının gelişme seviyesi ile ilgili kritik sınır, GSYİH'nın üçte biri, bir diğer ifade ile %30'lar seviyesi gibi görünmektedir. Bu oran, " ülkeler sosyal güvenlik için ne kadar kaynak ayırmalıdır?" sorusu için "olması gereken" veya "hedeflenen oran" olarak verilmiş, sosyal güvenlik harcamalarını artırmak isteyen ülkeler için bir tür standart haline gelmiştir (Alper, 2014, 87). Harcamalarda %30'lar seviyesi, ülkeler arası karşılaştırmalarda da bir tür kıyas oranı haline gelmiş, üstünde olanlar için üst sınıra gelindiği, altında olanlar için ilave olarak yapabilecekleri *"harcama boşluğunu*" ifade için kullanılmıştır.

2014 yılı itibarıyla Belçika, Fransa, Finlandiya, Danimarka, Hollanda, Almanya, Avusturya %30'lar ve biraz üzerinde sosyal güvenlik harcamalarına ulaşırken, İtalya, Avusturya gibi ülkelerin harcamaları da bu orana çok yaklaşmıştır (http://ec.europa.eu/eurostat/documents). Bu oranın altında olan ülkeler için %30'lar seviyesi sosyal güvenlik harcamaları için hedef oluşturmaktadır.

Grafik 4. Fert Başına Milli Gelir Seviyesi ile Sosyal Güvenlik Harcamalarının Seviyesi Arasındaki İlişki



Kaynak: OECD2014, Social Expenditure Update, Nov.2014, (http://stats.oecd.org/).

Grafik 4 verileri, ülkelerin FBMG seviyesi ile sosyal güvenlik harcamaları arasındaki doğrusal ilişkinin varlığı yanında, ülkelerin sosyal güvenlik için ayırabilecekleri kaynakların seviyesi konusunda bir değerlendirme imkanı vermektedir. Buna göre Türkiye, Şili, Kore gibi orta gelirli ülkeler ile ABD, İsviçre ve Kanada gibi gelişmiş ülkeler gelişme seviyelerinin altında, Fransa, Finlandiya, Almanya ve Danimarka gibi ülkelerin de üzerinde harcama yaptıklarını göstermektedir. Grafik 4 den hareketle Türkiye için bir değerlendirme yapmak gerekirse, halihazırda %12,8 olan sosyal güvenlik harcamalarını %15-16'ya çıkarabileceği bir gelişme potansiyeline sahip görünmektedir. Benzer değerlendirmeyi Kore, Kanada, ABD, İrlanda, Meksika ve Şili gibi ülkeler için de yapmak mümkündür. Ancak bu değerlendirmeyi yaparken ABD ve İsviçre gibi bazı ülkelerde özel sosyal güvenlik harcamaları ile birlikte toplam harcamanın seviyesinin daha yüksek olduğunu da dikkate almak gerekir. Aynı gelir seviyesine sahip olmakla birlikte diğer ülkelere göre daha fazla sosyal güvenlik harcamaları yapan ülkelerde politik tercih farklılıkları ve öncelikleri belirleyici olmaktadır (ILO, 2011a: xxx).

GSYİH'nın yüzdesi olarak sosyal güvenlik harcamalarının seviyesinin artması ile sosyal güvenlik hakkına erişilebilirliğin arttığı bir gerçektir. Eğer böyle ise yapılması gereken daha yüksek sosyal güvenlik koruması için sosyal güvenlik harcamalarının oranını artırmaktır. Türkiye için 12,8 olan oranı ilk planda %15, % 16 veya mümkünse %20 yapmaktır. Ancak bu oransal artış sosyal güvenlik hakkının efektif kullanımına etkisi ne olacaktır? Tek başına oransal artış sorunu çözer mi? Fert başına sosyal güvenlik harcamaları bakımından yapılan bir karşılaştırmanın sosyal güvenlik hakkına erişim ve efektif sosyal güvenlik kap-

samını belirlemede daha belirleyici olduğunu ortaya koymuştur. Tablo 2, farklı iktisadi gelişme seviyesine sahip çeşitli ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarını GSYİH'nın oranı ve fert başına milli gelir olarak vermekte ve Türkiye için hem oran ham de fert başına gelir seviyesi bakımından karşılaştırmaktadır.

Tablo 3: Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Harcamalarının Oran ve Fert Başına Harcama Olarak Karşılaştırılması

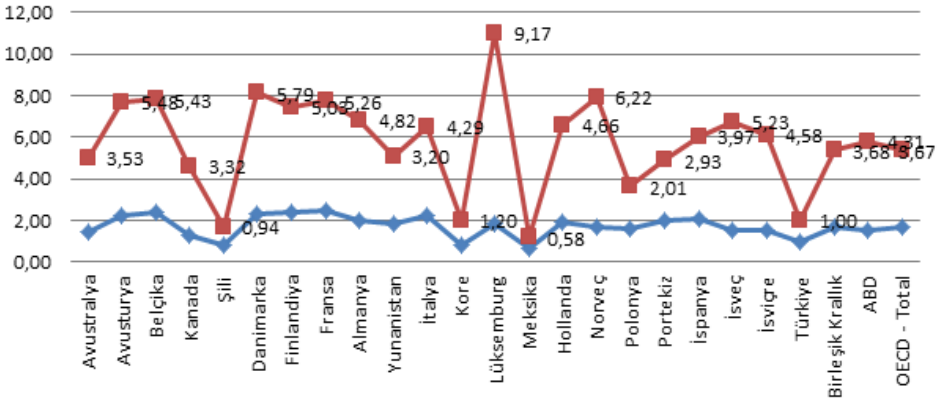
ÜLKELER	GSYİH'nın % olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları	Ülkeler/ Türkiye	Fert Başına Sosyal Güvenlik Harcamaları (ABD Doları)	Ülkeler/ Türkiye
Avustralya	19.0	1,48	7671	3,53
Avusturya	28,4	2,21	11903	5,48
Belçika	30,7	2,40	11794	5,43
Kanada	17.0	1,32	7211	3,32
Şili	10.0	0,78	2045	0,94
Danimarka	30,1	2,35	12578	5,79
Finlandiya	31.0	2,42	10934	5,03
Fransa	31,9	2,49	11419	5,26
Almanya	25,8	2,02	10471	4,82
Yunanistan	24.0	1,87	6951	3,20
İtalya	28,6	2,23	9325	4,29
Kore	10,4	0,81	2611	1,20
Lüksemburg	23,5	1,84	19928	9,17
Meksika	7,9	0,62	1260	0,58
Hollanda	24,7	1,93	10133	4,66
Norveç	22.0	1,71	13506	6,22
Polonya	20,6	1,61	4368	2,01
Portekiz	25,2	1,97	6365	2,93
İspanya	26,8	2,09	8617	3,97
İsveç	19,4	1,52	11363	5,23
İsviçre	19,4	1,52	9961	4,58
Türkiye	12,8	1,00	2173	1,00
Birleşik Krallık	21,7	1,70	7991	3,68
ABD	19,2	1,50	9375	4,31
OECD - Total	21,6	1,69	7981	3,67

Tablo: OECD verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Bu tablo, ülkeler arasındaki sosyal güvenlik standartları karşılaştırmasında GSYİH'dan sosyal güvenlik için ayrılan payın oran olarak seviyesinden ziyade fert başına sosyal güvenlik harcamalarının daha anlamlı olacağını göstermektedir. Bir diğer ifade ile kişilerin sosyal güvenlik refahını yansıtan fert başına

düşen sosyal güvenlik harcamalarını esas alan karşılaştırmalar daha gerçekçi sonuçlar verecektir. Grafik 5 bu karşılaştırmayı yapmak için hazırlanmıştır.

Grafik 5: GSYİH'dan Ayrılan Pay (%) ve Fert Başına Sosyal Güvenlik Harcamaları (ABD Doları) Bakımından Türkiye İle Diğer Ülkelerin Karşılaştırması



Grafik, OECD verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 3 ve Grafik 5'ten hareketle çarpıcı birkaç örnek vermek gerekirse; GSYİHD'nın yüzdesi olarak yapılan sosyal güvenlik harcamalarının seviyesi bakımından yapılacak bir karşılaştırmaya göre; İsviçre Türkiye'den 1,52; Almanya 2,02; Kanada 1,32, Fransa 2,49 kat daha fazla harcama yapmış görünmektedir. Ancak fert başına düşen milli gelir seviyeleri esas alınarak aynı ülkeler için yapılacak bir karşılaştırmada bu değerler İsviçre için 4,58; Almanya için 4,82, Kanada için 3,32 ve Fransa için 5,26 kat olarak çıkmaktadır. Gerçekte insanların sosyal güvenlik hakkından yararlanma durumlarını da fert başına yapılan harcamaların seviyesi belirlediği için Türk insanının sosyal güvenlik standardını da bu karşılaştırma belirler. Bu duruma kabaca bir yorum yapmak gerekirse, bu değerler esas alındığı zaman bir İsviçre, Alman ve Fransa vatandaşının sosyal güvenlik standardı (sosyal güvenlik hakkından yararlanma seviyesi) Türk vatandaşından 4-5 kat daha fazladır. Tablo 3 ve grafik 5 verileri, sosyal güvenlik hakkından etkin/efektif olarak yararlanmada orta ve düşük gelirli ülkeler için milli gelirden sosyal güvenlik için ayrılan payı oran olarak artırmak değil, fert başına milli gelir bazında sosyal güvenlik harcamalarını artırmak daha etkili olacaktır.

3. Sosyal Güvenlik Harcamaları İçin Bir Üst Sınır Var Mıdır?

Ülkelerin siyasi rejim farklılıkları ve hesaplama dahil eden değişkenlerdeki farklılıklar bir yana bırakılırsa, primle finanse edilen sosyal sigortalar ve vergiler-

le finanse edilen kamu sosyal yardım ve hizmetleri toplamının GSYİH'nın % 30'lar seviyesine ulaşması, bu oranın altında olan ülkeler için sosyal güvenlik harcamaları için bir hedef, ancak aynı zamanda da üst sınır gibi görünmektedir. Nitekim, FBMG'i 40 bin dolara kadar olan ülkeler için milli gelir ile sosyal güvenlik harcamaları arasında güçlü bir ilişki var iken FBMG'in bu seviyeyi geçtiği 50 bin dolar ve üzeri olduğu Lüksemburg, Norveç, İsviçre, ABD ve İsveç gibi ülkelerde gelir artışı ile sosyal güvenlik harcamaları artışı arasındaki ilişkinin zayıf olduğu dikkat çekmektedir. Bir başka ifade ile 50 bin dolardan sonra gelir ile (dar anlamda) sosyal güvenlik harcamaları arasındaki ilişki zayıflamaktadır (bkz, grafik 4).

Gelecek dönemlerde sosyal güvenlik harcamalarının oran olarak artışını sınırlayacak bir başka faktör de kamu harcamalarının dağılımıdır. Sosyal koruma harcamaları önem kazanırken, bunun dışında kalan diğer kamu harcamaları da (savunma, eğitim, kamu güvenliği ve düzeni, çevre, konut, sağlık, dini/sosyal/kültürel hizmetler vb) giderek daha fazla kamusallaşan ve daha fazla kaynak talebi olan alanlar olarak ortaya çıkmaktadır (http://stats.oecd.org/2013). Ülkeler için sosyal güvenlik harcamalarını artırmak için diğer kamusal hizmetlerde daraltmaya gitmek ve bu alanlar için harcamaları azaltmak, politik olarak da, çok mümkün görünmemektedir. Çevre duyarlılığı arttıkça çevre harcamaları, uluslararası terör arttıkça iç güvenlik ve inanç özgürlüğü arttıkça dini harcamalar da artmaktadır. Bu sebeple kısa dönemde sosyal güvenlik harcamalarının oran olarak artışı beklenmemektedir.

Öte yandan, kısa dönemde olmasa bile orta ve uzun dönemde sosyal güvenlik harcamalarını bir üst sınır gibi görünen GSYİH'nın %30'ları seviyesinden %40'lara çıkaracak olan iki önemli gelişme uç vermiş görünmektedir. Bunlar; sosyal güvenlik kavramından sosyal koruma kavramına geçiş ve asgari sosyal güvenlik yaklaşımı ile sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanmasıdır.

Sosyal güvenlik kavramından sosyal koruma kavramına geçiş, daha önce sosyal güvenlik sistemlerinin kısmen ilgi alanı dışında kabul edilen sosyal dışlanma yaratan bazı alanlarla sosyal içermeyi güçlendirecek alanların geniş anlamda sosyal güvenlik (koruma) kapsamına alınması dolayısıyla sosyal güvenlik harcamaları artacaktır. Özellikle pro-aktif yaklaşım olarak adlandırılan önleyici yaklaşımla birlikte; aktif istihdam politikaları, konut ve barınma, temel ve zorunlu eğitime erişim, iş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi, hijyen ve temiz suya erişim, bulaşıcı hastalıklarla mücadele, gelir desteği programları, yer değiştirme ve iş arama yardımları, çocuklar başta olmak üzere (obezite gibi) çeşitli gruplara yönelik koruyucu sağlık hizmetleri, analık sigortası kapsamının genişletilerek anne-çocuk sağlığı ve refahına yönelik hizmetlerin geliştirilmesi, ebeveyn destekleri ve ailenin güçlendirilmesi gibi konuların geniş anlamda sosyal güvenlik kapsamına alınması sosyal güvenlik harcamalarını artıracaktır. Bir anlamda klasik kamu hizmetlerinden bir kısmı (koruyucu sağlık hizmetleri ve konut gibi) sosyal güvenlik kapsamında de-

ğerlendirilecek, bu kalemlerle ilgili harcamalar sosyal güvenlik harcamalarına ilave edilecektir. Sosyal adaleti güçlendirmek üzere insanların temel insan haklarına erişimi ve kullanma imkanlarını artıracak fırsat eşitliği sağlamaya yönelik politikaların da sosyal koruma kapsamına alınması da sosyal güvenlik harcamalarını artıracaktır.

ILO'nun küreselleşmenin olumsuz sonuçlarının giderilmesi veya *"insanileştirilmesi*" amacıyla sosyal güvenlikte benimsediği yeni yaklaşım da sosyal güvenlik harcamalarını artıracaktır. Sosyal güvenlikten sosyal koruma kavramına geçişle birlikte, herkesi sosyal güvenlik kapsamına alma ve *sebebi ne olursa olsun yoksullukla mücadele* yaklaşımı ile oluşturulan, asgari sosyal güvenlik yaklaşımı (*sosyal koruma tabanları-social protection floors*) sosyal güvenlik harcamalarını artıracaktır. Bu yaklaşım, sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemini kurumsal yapı ve işleyiş bakımından büyük ölçüde değiştirmektedir. Yeni sosyal güvenlik sistemi *sosyal koruma tabanları* yaklaşımı ile farklı bir kurumsal yapılanma getirmekte, *sosyal güvenlik merdiveni* (*social security staircase*) olarak adlandırılan bu merdivenin ilk basamağında (en tabanında) çocuklar, yaşlılar ve engelliler için gelir garantisi, işsizler ve yoksullar için sosyal yardımlar ile bütün bu gruplar için sağlık garantisi yer almakta, ikinci basamakta klasik zorunlu sosyal sigorta uygulamaları (primli rejimler) ve nihayet en üst ve üçüncü basamakta da gönüllü (isteğe bağlı) sigortalar yer almaktadır (ILO, 2011a: 11 ve Kapar, 2015: 198). Ağırlıklı olarak vergi karakteri güçlü kamu gelir kaynakları ile karşılanacak birinci basamak sosyal güvenlik uygulamaları, sosyal sigortaların aksine çalışanlar yerine bütün nüfusu kapsama almaya yönelik olup kişi olarak kapsam genişledikçe kamu sosyal güvenlik harcamaları ve toplam sosyal güvenlik harcamaları artacaktır. Başta ILO olmak üzere uluslararası kuruluşlar, sosyal güvenlik sistemlerinde sosyal koruma tabanları oluşturma yaklaşımı ile sosyal adaletin temel prensipleri arasında bir uyum olduğu (ILO, 2011a: xxii), düşünmekte ve bu yaklaşımı yeni sosyal düzenin temel kurumu haline getirmeyi amaçlamaktadırlar.

Bu iki gelişmeye bağlı olarak geniş anlamda sosyal güvenlik harcamaların GSYİH'nın % 40'larına ulaşması sürpriz olmayacaktır. Uluslararası karşılaştırmalarda bireysel ve kurumsal özel sosyal güvenlik harcamalarının dahil edilmesi de toplam harcamaların seviyesini yükseltecek bir başka faktör olarak görülebilecektir.

4. Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Ters Yönlü İktisadi Tesirler

Başta refah devleti anlayışının hakim olması ve diğer şartlarla birlikte sosyal güvenliğin artan önemi ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde temel bir insan hakkı olarak yer alması bütün ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarını hızla artırmıştır. Ancak, 1945-1975 arasındaki altın çağı sonlandıran ve çoğunlukla petrol fiyatlarındaki artışla açığa çıktığı ileri sürülen iktisadi krizle birlikte sosyal güvenlik, milli gelirden en fazla harcama yapılan alan olarak

"ters yönlü iktisadi tesirleri" ile iktisadi tartışmaların merkezinde yer almaya başlamıştır (ILO, 1994: 5). Buna göre, milli gelirin % 30'una yaklaşan kaynak kullanımı ve bu kaynak kullanımının sermaye birikimi, yatırım ve iktisadi büyüme üzerindeki olumsuz etkileriyle sosyal güvenlik, piyasa mekanizmasının işleyişini aksatan, liberal ekonomik politikaların önündeki en önemli engel olarak görülmeye başlamıştır (ILO,1993: 4). 1980'li yılların başından itibaren, neo-liberal politikaların da hakim olması ile sosyal güvenlikte bireysel sorumluluk alanının artırılması ve özelleştirme talepleri (Şili uygulaması ile somutlaşan) bu iddialarla birlikte yaygınlaşmış, bazı ülkelerde karşılık da bulmuştur. Bu tartışmalar, başlangıçta sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemlerini sonlandırmasa bile ciddi yapısal ve kurumsal değişiklik ihtiyacı olduğu iddialarına güç kazandırmıştır. Nitekim, Dünya Bankasının 1994 tarihli *"Yaşlılık Krizini Önlemek"* başlıklı raporu sosyal güvenlikte devlet korumasını sınırlayan ve bireysel sorumluluk alanını genişleten yeni bir sosyal güvenlik sistemi önerilmiştir (WB, 1994: 15).

Ağırlıklı ve öncelikli faaliyetlerini 102 sayılı sözleşmeyi esas alarak "sosyal güvenlik hakkının yaygınlaştırılması" amacına yönelik yasal ve kurumsal sosyal güvenlik sistemlerinin kurulması üzerine yoğunlaştıran ILO, 1990'lı yıllardan itibaren sosyal güvenliğe yönelik olumsuz iktisadi eleştirileri karşılamak üzere, aşağıdaki temel tartışma alanlarını gündemine almış ve yaklaşımları benimsemiştir (ILO, 2001: 80-93) :

- Sosyal güvenlik kapsamı genişledikçe sosyal güvenlik harcamaları da artmaya devam edecektir. Ancak, İşgücüne katılım, istihdam seviyesi, verimlilik ve tasarruf eğilimi gibi değişkenler üzerine ters yönlü olumsuz etkileri olan bir sosyal güvenlik sistemini ve işleyişini savunmak mümkün değildir (1990'lı yıllar).
- GSYİH'nın % 25-30'ları civarındaki bir harcama seviyesi ülkelerin karşılayabilecekleri bir maliyettir, harcamalarda üst sınıra gelinmemiştir. Ancak, sosyal güvenlik sistemlerinin yönetiminde, kaynakların sosyal güvenlik idealini gerçekleştirmede daha etkin kullanımını sağlayacak "sosyal güvenlikte iyi yönetim" anlayışını hakim kılmak, performans kriterleri getirmek gerekir (2000'li yıllar).
- Sosyal güvenlik harcamalarının ağırlıklı kalemlerini oluşturan yaşlılık sigortası harcamalarının kamusal yükü, emeklilik şartlarının yeniden belirlenmesi ve tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumlarının geliştirilmesi azaltılabilir, sağlık harcamaları ise önleyici ve koruyucu yaklaşımlarla uzun dönemde azaltılabilir. Finansman kaynakları geliştirilebilir ve yeniden fon yöntemi güçlendirilebilir (2000'li yıllar).
- Sosyal güvenlik harcamaları, bireysel verimliliği artırdığı ölçüde insangücü verimliliğini artıran "kazan-kazan" anlayışına uygun bir yatırımdır. Üretken bir faktör olarak sosyal güvenlik, insangücü kapasitesini geliştir-

diği ölçüde ekonomik verimliliği artıran ve büyümeye süreklilik kazandıran bir faktördür (2010'lu yıllar).

- Sosyal güvenlik, küreselleşmenin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldıran sosyal dışlanmayı azaltan etkileri ve ekonomik istikrar sağlayıcı özelliği ile dengeli ve iktisadi gelişmenin sürekliliğinin garantisidir. Kriz dönemlerinde tüketim seviyesinin devamlılığını sağlayarak ekonomilerin durgunluğa düşmesini önlemektedir (2010'lu yıllar).
- Sosyal güvenlik, kriz dönemlerinde kırılgan nüfus gruplarının sosyal dışlanmaya maruz kalmasını önleyerek politik sistemin istikrarı ve demokratik rejimlerin devamını sağladığı ölçüde, ekonomik büyümenin sürekliliğine katkıda bulunmaktadır.

21. yüzyıl; yeni sosyal güvenlik anlayışına uygun olarak bir yandan temel bir insan hakkı olarak "herkese, insan onuruna yaraşır seviyede ve kapsamda bir koruma sağlama", diğer yandan bu hedef için "yapılacak harcamaları karşılayacak yeterli kaynağı temin" amacının birlikte gerçekleştirilmeye çalışılan bir dönem olacaktır. ILO, son dönem bütün yayınlarında bu iki amacın bir çatışma konusu olmadığını, aksine, birbirini güçlendiren, destekleyen unsurlar olduğunu ortaya koyan iddialarla ortaya çıkmıştır (ILO, 2011a ve ILO, 2014a).

SONUÇ OLARAK

Sosyal güvenlik esasen, mevzuatla düzenlenmiş haklar, yükümlülükler, bunları hayata geçiren tedbirler ve kurumsal yapı ile gelir transferi mekanizmaları olarak bilinir (ILO, 2005: 1). Ancak diğer sosyal politika araçlarından farklı olarak sosyal güvenlik amacının gerçekleşmesi mutlaka bir kaynak tahsisini gerektir. Sosyal güvenlik için yapılacak kaynak tahsisinin seviyesinin ne olacağı, hem ILO sözleşmelerinde hem de sosyal güvenlik hakkını düzenleyen ülke anayasalarında ve diğer mevzuatta, ülkelerin iktisadi gelişme seviyesi, sosyal ve kültürel yapı farklılıklarından kaynaklanan politik tercihlere bağlı olarak bir ülkeden diğerine esnek bırakılır.

Önce İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemdeki refah devleti anlayışı, sonra da beklenenin aksine küreselleşme süreci ile yaşanan krizler, sosyal güvenlik için daha fazla kaynak tahsisi yapılmasını kolaylaştırmıştır. Ancak, sosyal politikacı olarak, sadece sosyal güvenlik hakkının önemi ve vazgeçilmezliğinden hareketle, bir üst sınır olmaksızın ve kaynakların etkin kullanımı kriterini dikkate almadan toplumlardan daha fazla kaynak tahsisi beklemek gerçekçi değildir. Yine sosyal politikacı olarak, ters yönlü olumsuz iktisadi ve sosyal tesirleri olan bir sosyal güvenlik sistemini ve işleyişini savunmak da mümkün değildir. Bu çalışma, sosyal politikacıların sosyal güvenliğin finansman boyutu ile ilgili konulara daha fazla ağırlık vermesi, sosyal güvenlik harcamalarının sürekliliği ve istikrarı için daha güçlü ve rasyonel gerekçeler ortaya koyacak çalışmaları yapmaları için bir çerçeve çizmek amacıyla yapılmıştır.

KAYNAKÇA

Alper, Yusuf (2014) *Sosyal Güvenlik Teorisi*, Bursa: Uludağ Üniversitesi.

Balcı, Şebnem Gökçe (2013) "Avrupa Sosyal Haklar Komitesinin Denetim Sonuçları ve Kararları Işığında Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Korunma Hakkı", *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu, V*, *Bildiriler,* Uludağ Üniversitesi, İİBF, ÇEEİ, İstanbul: Petrol-İş Yayını.

ILO (1994) *21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik Raporu*, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, (çev. Y. Alper-İ. Tatlıoğlu).

ILO (2001) *Social Security: A New Consencus,* Geneva: ILO.

ILO (2004a) "A Fair Globalization: Creating Opportunities For All", *The World Commission on the Social Dimension of Globalization*, Geneva: ILO.

ILO (2004b) *Financing Social Protection*, Geneva: ILO.

ILO (2005) "Social Protection as a Productive Factor", *Committee on Employment and Social Policy*, Geneva: ILO.

ILO (2011a) "Social Protection Floor: For a Fair and Inclusive Globalization", *Report of The Advisory Group,* Geneva: ILO.

ILO (2011b) *Social Security for Social Justice and a Fair Globalization*, International Labour Conference, 100th Session, Geneva: ILO.

ILO (2012a) *Social Security For All: Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security System*, The Strategy of The International Labour Organization, Geneva: ILO.

ILO (2014a) *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice,* Geneva: ILO.

ILO (2014b) "Social Protection Global Policy Trends 2010-2015", *Social Protection Policy Papers 12*, Geneva: ILO.

ILO, (2010a) *Extending Social Security to All: A Guide Through Challenges and Options,* Geneva: ILO.

Kapar, Recep (2015) "Uluslararası Çalışma Kurumunun Sosyal Koruma Tabanları Yaklaşımı", *Karatahta*, Nisan, (1).

OECD (2014) "Social Expenditure Update", OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Social Expenditure Database (SOCX), November, 2014.

SSA (1995*)* "Social Security Programs Throughout The World: 1995", Social Security Administration, Research Report: 64, Washington DC.

WB (1994) "The Averting Old Age Crisis: Policies to Protect The Old and Promote Growth", *A World Bank Policy Research Report*, New York:World Bank.

http://stats.eu.org

http://stats.oecd.org

http://www.ilo.org/global/topics/social-security/lang--en/index.htm.

http://www.ilo.org/social-protection.

https://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Sosyal_Sart

https://www.issa.int/-/no-social-justice-without-social-security

https://www.issa.int/-/social-security-a-pillar-of-social-justice

http://www.ilo.org/social-protection.

YARGI KARARLARI VE SİGORTALI HİZMETLERİN TESPİTİ

Murat Özveri
Çalışma ve Toplum Dergisi

Özet: Sosyal güvenlik hakkına ulaşmada sigorta hizmet süresi kilit öneme sahiptir. Sigortalılık süresinin bildirilmemesi veya kurumca tespit edilmemesi halinde, özellikle uzun erimli sigorta kollarından yararlanmayı engelleyen bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, sigortalılık süresinin yargı kararlarıyla tespit edilmesi yaşamsal bir öneme sahiptir. Sigorta hizmet süresinin tespitinde Yargıtay ilke olarak nitelendirilebilecek kararlar vermiştir. Bu kararlar hizmet tespiti uygulamasını çok önemli şekilde belirlemiştir. Yargıtay, kararlarında sosyal güvenlik hakkının temel bir insan hakkı olduğunu, hukukumuzun sigortalılığın zorunluluğu ilkesini kabul ettiğini, sigorta hakkından vaz geçmenin olanaklı olmadığını vurgulamaktadır. Ne var ki, bu ilkelere vurgu yapan kararlarda hizmetin tespiti için Yargıtay'ın aradığı koşullarla sosyal güvenliğe hakim ilkelerini bağdaştırmak da güçtür.

Anahtar kelimeler: Sosyal Güvenlik, Sigortalılık, Hizmet tespiti, Zorunluluk ilkesi, Hak düşürücü süre, Sosyal hak.

Abstract: Period of service has a key role in order to have the social security right. In case of a lack of notice of the period of service or not determined by the Institution, a situation preventing to benefit from long term insurance branches occurs. Thus, determining the period of service by the judicial decisions is crucial. Supreme Court has reached decisions, which are possible to be called principles, in the determination of the period of service. These decisions determine the practice of fixing the period of service incisively. Supreme Court highlights in its decisions that social security is a basic human right, our law accepts the principle of obligatory insurance and there is no way to give up from right of insurance. However, it is difficult to associate the conditions that Supreme Court requires in order to fix the service with prevalent principles of social security.

Keywords: Social Security, Being Covered by the Insurance, Fixing the Service, Principle of Obligation, Final Term, Social Right.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik toplumsal risklere karşı bireyin korunma hakkıdır. Bireyin risklere karşı hukuki koruma hakkını elde edebilmesinde sigortalı hizmet süresi en önemli koşullardan birini oluşturmaktadır. Uzun erimli sigorta kolları olan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortasından yararlanabilmek için yasada belirtilen sigortalılık süresini ve/veya prim gün sayısı koşulunu gerçekleştirmiş olmak zorunludur. Bu koşulun gerçekleşmediği durumlarda sosyal güvenliğin kapsamı sigortalı açısından ister istemez daralmaktadır. Özellikle primli sistemin benimsendiği sosyal güvenlik sistemlerinde sigortalılık süresi sistemin merkezinde yer almıştır. Türk sosyal güvenlik sisteminin primli sisteme dayalı olduğu anımsandığında sigortalı hizmetlerin önemi anlaşılabilir olmaktadır.

Sigortalılığın zorunluluğu ilkesinin kabul edildiği bir sosyal güvenlik sisteminde, sigortalı hizmetlerin yargı kararı ile tespitinin bir sorun oluşturmaması beklenir. Bireyler bu sistemde sigortalılığı doğuran ilişkinin içerisine girmekle, isteklerinden bağımsız sigortalı olacaklardır. Sigorta hak ve yükümlükleri fiili ilişkiyle başlayacak, sigortalılığı gerçekleştirmek için oluşturulmuş olan Kurum bu hak ve yükümlüklerin takipçisi olacaktır. Kurum bireylerin sosyal güvenlik haklarından yaralanmalarını sağlarken aynı bireylerin yükümlülüklerini yerine getirmelerini de sağlayacak, getirmeyenlere yaptırım uygulayacaktır. Böylece sosyal güvenlik hakkı bireyin yükümlüklerini yerine getirmediği için yoksun bırakıldığı bir hak olmaktan çıkacaktır. Birey, her koşulda sosyal güvenlik hakkından yararlanırken, yükümlüklerini yerine getirmekten doğan yaptırımlara da katlanmak zorunda kalacaktır. Ne yazık ki sosyal güvenlik uygulamamız bu şekilde yürümemektedir. Sosyal güvenlik sisteminin getirdiği yükümlüklerden kaçma eğiliminin güçlülüğü, Kurumun sınırlılıkları, ekonomik açmazlar, işsizlik, bireylerin gelir düzeyindeki düşüklük, verilen hizmetlerin yetersizliği veya kalitesinin düşük olması, az gelişmiş sosyal güvenlik bilinci, sosyal güvenliğe maliyet gözüyle bakılması, sosyal güvenlik sisteminin siyasi müdahalelerle bozulması, sosyal güvenlik hakkı üzerinden oy devşirme çabaları gibi bir dizi ekonomik, siyasi ve hukuki nedenle sistem yargısal müdahale olmadan işleyemez bir hale gelmiştir.

Sigortalı hizmetlerin yargı kararlarıyla tespiti sosyal güvenlik hukuku uygulamasını en çok meşgul eden konulardan biri olmuştur. Sigortalı hizmetlerin yargı kararlarıyla tespitini ele alan bu çalışma, esas olarak 2000 yılında yayımlanan "Yargı Kararları Işığında 506 Sayılı Yasa ve Sosyal Güvenlik" başlıklı kitabımızın hizmet tespiti bölümünün son Yargıtay kararları dikkate alınarak güncelleştirilmesinden meydana gelmiştir. Aradan geçen on dört yıl içerisinde konuya yargının yaklaşımında önemli bir değişiklik olmadığı görülmüştür. Bu nedenle 2000 yılı öncesi kararlar için kitaba atıf yapılmış, değişikliğin olmadığını göstermek için ilke kararı niteliğinde son kararlar ayrıca gösterilmiştir.

I. KAVRAMLAR

Sigortalı hizmetlerin tespiti ve yargı kararlarını inceleyebilmek için, iki temel kavrama sosyal güvenlik mevzuatının ve yargının vermiş olduğu anlamı açıklığa kavuşturmak gerekmektedir. Bu iki kavramdan birincisi sigortalı, diğeri hizmet tespitidir.

1. Sigortalı Kavramı

Sigortalılığın tanımı, kimin sigortalı olacağının belirlenmesi, sigortalılığa bağlı haklar ve yükümlükler sosyal güvenlik hukukunun özünü oluşturmaktadır. Sigortalılık statüsü bireyi güvenceye alarak, bu güvence üzerinden toplumsal barışı sağlamaktadır. Bu nedenle sigortalılığın zorunluluğu ilkesi sisteme hakim temel ilkedir. Sigortalılığın zorunluluğu ilkesi ise ister istemez geçmişe dönük sigortalılığın tespitini de gerektirmektedir. Böylece sigortalılığın tespiti ile sadece sigortalının bireysel yararı korunmamakta aynı zamanda toplumsal barış da güvence altına alınmaktadır. Bu yolla güvencesizliğin doğuracağı huzursuzluklardan kaçınılacağı kabul edilmektedir.

Sigortalılığın zorunlu olduğu bir sistemde, sosyal güvenliği gerçekleştirmek için kurulmuş kurumsal bir yapının var olduğu koşullarda, üstelik bu alana özel hukuki düzenlemelerin bulunduğu da dikkate alındığında sigortalılığın tespiti gibi bir sorunun olmaması gerekir.

Ne yazık ki, çok değişik nedenlerle bu gerekliliğin çok gerisine düşmüş bir durum söz konusudur. Kurum verilerine göre ciddi ölçüde kayıt dışı çalışma bulunmaktadır. Kayıt dışılık çalışmanın kurum kayıtlarına hiç girmemesi, girmesine karşın çalışılan sürenin eksik bildirilmesi veya prime esas kazançların gerçek ücretler üzerinden bildirilmemesi gibi değişik biçimlerde varlığını sürdürmektedir.

Hizmet tespiti kayıt dışı çalışmayla, güvencesiz çalışmayla ve kurumun yetersizlikler içerisinde bırakılmasıyla doğrudan ilgili bir konudur. Bu nedenle hukuki tanımların yanında sosyal güvenlik sistemine komşu ve sosyal güvenlik sistemini etkileyen sistemlerle birlikte değerlendirme yapmak da bir zorunluluktur.

a. Sigortalılığın Zorunluluğu İlkesi

Sosyal güvenlik sistemleri sosyal riskler üzerinden kendilerini tanımlarlar. Sosyal güvenlik sisteminin varlık nedeni sosyal riskleri önlemek, ortaya çıkması halinde bireyin bu risklerden olumsuz şekilde etkilenmesini engellemek ve bireyi topluma kazandırmaktır. Risk gerçekleştiğinde sosyal güvenlik sisteminin devreye girmesi her zaman otomatik olarak gerçekleşmez. Sistemin kapsamına giren güvenceden yararlanabilmek için, bazen sigortalı hizmet süresi, bazen prim gün sayısı bazen hem sigortalılık süresi hem prim gün sayısı yararlanma koşulu olarak aranmaktadır.

Örneğin yaşlılık sigortasından yararlanabilmek için 506 sayılı yasa döneminde sigortalılık süresi ve prim gün sayısı birlikte aranmıştır. 5510 sayılı yasa döneminde, yasanın yürürlüğe girmesinden önce sigortalı olanlar geçiş hükümlerine tabi olacaklar ve sigortalı hizmet süresine göre belirlenen prim gün sayısı ve yaş koşulunu gerçekleştirenler yaşlılık aylığı almaya hak kazanacaktır. 5510 sayılı yasanın yürürlük tarihinden sonra sigortalı olanlar ise prim gün sayısı ve yaş koşuluna bağlı olarak yaşlılık sigortasından yaralanacaktır. Sigortalı hizmet süresi, ölüm sigortası malullük sigortaları açısından da önemlidir.

Dolayısıyla sigortalı ve sigortalı hizmetlerin tespiti, sosyal güvenlik hakkının pratikte var olabilmesi, sigortalıya güvence getirebilmesi açısından önemlidir.

Diğer yandan, sosyal güvenlik hakkı, anayasa ve uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınmış, temel sosyal haklardandır. Bu nedenle sosyal güvenlik hakkından vazgeçilemez, bu hak devredilemez. Sosyal güvenlik hakkının gerçekleştirilmesi için devlet gerekli önlemleri almak, teşkilatı kurmakla anayasa tarafından görevlendirilmiştir.

Sigortalılığın zorunluluğu ilkesi 5510 sayılı yasanın "Sigortalılığın zorunlu oluşu, sona ermesi ve sosyal güvenlik sicil numarası" başlıklı 92. Maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Maddeye göre;

Kısa ve uzun vadeli sigorta kapsamındaki kişilerin sigortalı ve genel sağlık sigortalısı olması, genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin ise genel sağlık sigortalısı olması zorunludur. Bu Kanunda yer alan sigorta hak ve yükümlülüklerini ortadan kaldırmak, azaltmak, vazgeçmek veya başkasına devretmek için sözleşmelere konulan hükümler geçersizdir.

Sigortalılığın zorunluluğu ilkesinin hukuki sonucu, sigortalılığı doğuran olay gerçekleştiği anda sigortalılık statüsünün de doğmasıdır. Sigortalılık statüsü için başvuru, bildirim, kayıt vb. bir koşul yoktur. Sigortalılık statüsünün kazanılması böyle bir kayıt ya da koşula tabi tutulamaz. 5510 sayılı yasa da sigortalılığın sigortalılığı gerektiren fiili durum ya da ilişkinin doğmasıyla birlikte başlayacağını 7. Maddesine hüküm koyarak değişik sigortalılık statüleri açısından ayrı ayrı düzenlenmiştir.[1]

1 Sigortalılığın başlangıcı başlıklı 7. maddeye göre;

Sigorta hak ve yükümlülükleri 4 üncü maddenin birinci fıkrasının; a) (a) bendi kapsamında sigortalı sayılanlar için çalışmaya, meslekî eğitime veya (…) (1) staja başladıkları tarihten, (1)

b) (Değişik: 17/4/2008-5754/5 md.) (b) bendi kapsamında sigortalı sayılanlardan, gelir vergisi mükellefi olanlar ile şahıs şirketlerinden kolektif, adi komandit şirketlerin komandite ve komanditer ortakları ve donatma iştiraki ortaklarının vergi mükellefiyetlerinin başladıkları tarihten; sermaye şirketlerinden limited şirket ortakları ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortaklarının, şirketin ticaret sicil memurluklarınca tescil edildikleri tarihten; anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortaklarının yönetim kuruluna seçildikleri tarihten; gelir vergisinden muaf olanların ise esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı oldukları tarihten; tarımda

Yargıtay da sigortalılığın zorunluluğu ilkesinin altını birçok kararında özellikle çizmiştir. Yargıtay 21 HD, 30.04.2012 tarihli kararında sigortalı hizmet tespiti davaları ile sigortalılığın zorunluluğu ilkesi arasındaki hukuki bağa işaret etmiş, bu hukuki ilişki içerisinde özel bir yargılama ile hizmet tespitinin yapılması gerektiğini vurgulamıştır. Yargıtay 21 HD, Kararına göre;

Sigortalılığa ilişkin "hizmet tespiti" davaları, Sosyal Güvenlik hakkına ilişkin olarak ortaya çıkan davalardır. Yasal dayanağını 506 sayılı Yasanın 6. ve 79/10. (5510 sayılı yasa açısından ise 86/9.) maddelerinden almaktadır. Sözü edilen 6.madde de, çalıştırılanların, işe alınmaları ile kendiliğinden sigortalı olacakları, sigortalı olmak hak ve yükümünden kaçınılamayacağı ve vazgeçilemeyeceği belirtilmiştir. Anılan yasanın 79/10. maddesinde ise, sigortalıların, çalışmalarının tespiti ile ilgili dava açabilecekleri hükme bağlanmıştır. Bu bakımdan, hizmet tespitine ilişkin davalar sosyal güvenlik hakkı ve kamu düzeni ile ilgili olup, kişi iradesi belirleyici etkiye sahip değildir. İçerisinde bulunduğu yasal statünün belirlediği durum doğrudan dikkate alınır. Bu nedenle hakim, kendiliğinden araştırma yapma yetkisine sahiptir. Bu yetki kapsamında, gerektiğinde tanık ve diğer deliller yoluyla doğrudan gerçeği bulma yükümü bulunmaktadır (Yargıtay 21. HD, E. 2012/7981 K. 2012/6794 T. 30.04.2012, Çalışma ve Toplum, 2013/2).

Yargıtay 10. HD, sigortalılığın zorunluluğu ilkesini anayasal dayanakları içerisinde ela aldığı kararlarında sigortalılığın vazgeçilmez devredilemez bir hak olmanın yanında yükümlülük de olduğunu belirtmiştir. [2] Yargıtay 10. HD, 2013 yılında vermiş olduğu bir karara göre;

kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar için tarımsal faaliyetlerinin kanunla kurulu ilgili meslek kuruluşlarınca veya kendilerince, bir yıl içinde bildirilmesi halinde kaydedildiği tarihten, bu süre içinde bildirilmemesi halinde ise bildirimin Kuruma yapıldığı tarihten; köy ve mahalle muhtarları için seçildikleri tarihten; 4 üncü maddenin üçüncü fıkrasında belirtilenler için ise lisans belgesine istinaden fiilen çalışmaya başladıkları tarihten,

c) (Değişik: 17/4/2008-5754/5 md.) (c) bendi kapsamında sigortalı sayılanlar için, göreve başladıkları veya bu Kanunun 4 üncü maddesinin dördüncü fıkrasının (d) ve (e) bentleri kapsamındaki okullarda öğrenime başladıkları tarihten itibaren başlar.

2 1982 Anayasasının 12. maddesine göre; "Herkes kişiliğine bağlı, dokunulmaz devredilmez, vazgeçilmez, temel hak ve hürriyetlere sahiptir." 60.maddede ise, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir" hükmüne yer verilmiştir. Bu iki hüküm birlikte değerlendirilecek olursa, sosyal güvenlik hakkının kişiye sıkı sıkıya bağlı dokunulmaz ve feragat edilemez bir hak olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 6. maddesinde de bu ilke aynen benimsenerek, çalışanların işe alınmalarıyla kendiliğinden sigortalı olduğu, bu suretle sigortalı olmak hak ve yükümünden kaçınılamayacağı ve vazgeçilemeyeceği, sözleşmelere sosyal sigorta yardım ve yükümlerini azaltmak veya başkasına devretmek yolunda hükümler konulamayacağı belirtilmiştir. Bu haliyle sigortalı olmak, kişi bakımından sadece bir hak olmayıp aynı zamanda bir yükümlülüktür (Çenberci: 90).

Anayasa'nın 12. maddesine göre; "Herkes kişiliğine bağlı, dokunulmaz devredilmez, vazgeçilmez, temel hak ve hürriyetlere sahiptir.". Sosyal güvenlik hakkı, bireylerin geleceğe güvenle bakmalarını sağlayan bir insan hakkıdır. Aynı zamanda "sosyal güvenlik, sosyal hukuk devleti içerisinde yer alan ve bu ilkeyi oluşturan temel kavramlardan birisidir". Bu esası göz önüne alan anayasa koyucu "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlığı altında sosyal güvenlik hakkını da düzenlemiş ve 60'ncı madde ile "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" hükmünü getirmiştir. Bu iki hüküm birlikte değerlendirildiğinde, sosyal güvenlik hakkının kişiye sıkı sıkıya bağlı dokunulmaz ve vazgeçilemez bir hak olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.
(Mülga) 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunun 6. maddesinde ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun 92. maddesinde de, bu ilke aynen benimsenerek, çalışanların işe alınmalarıyla kendiliğinden sigortalı olduğu, bu suretle sigortalı olmak hak ve yükümünden kaçınılamayacağı ve vazgeçilemeyeceği, sözleşmelere sosyal sigorta yardım ve yükümlerini azaltmak veya başkasına devretmek yolunda hükümler konulamayacağı belirtilmiştir. Bu haliyle sigortalı olmak, kişi bakımından sadece bir hak olmayıp aynı zamanda bir yükümlülüktür (Yargıtay 10. HD, E. 2013/327, K. 2013/1329, T. 05.02.2013).

b. Sigortalı Tanımı

Sigortalı kavramının tanımı özellikle 5510 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte önemli ölçüde değişmiştir. Öncelikle sigortalı ve genel sağlık sigortalısı ayrımı ortaya çıkmıştır. Sigortalılarda kendi içerisinde 5510 sayılı yasanın 4. Maddesinin farklı bentlerinde ayrı tanımlandıkları için, ben numaralarına göre isimler almışlardır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sistemimiz içerisinde sigortalı denilince anlamamız ve ayırmamız gereken farklı sigortalıklar söz konusu olmuştur.

Bu nedenle, sigortalılık hakkından feragat edilemez. Kamu düzenini ilgilendiren bu tür tespit davalarında hâkimin feragat nedeniyle davayı reddetmeyip özel bir duyarlılık göstererek delilleri kendiliğinden toplaması ve sonucuna göre karar vermesi gerekir. Zira sigortalı hizmet tespiti davasının açılması ile Sosyal Sigortalar Kurumu bir çalışma ilişkisinden haberdar olacak, gerektiğinde müfettiş incelemesi yaparak resen prim tahakkuk ettirip, tahsil edecektir. Görüldüğü gibi hizmet tespiti davaları kurumun hak alanım da doğrudan ilgilendirmektedir.

Öte yandan, hizmet tespiti davalarının amacı hizmetlerin karşılığı olan sosyal güvenlik haklarının korunmasıdır. Bu nedenle, bu davadan feragat eden davacı sadece açtığı davadan değil, "sigortalı olduğunun tespitinden" yani "sosyal güvenlik hakkından" vazgeçmektedir. (Barış Duman, Ankara 2002 506 Sayılı S.S.K. Göre Hizmetlerin Tespit, Yüksek Lisans Tezi sh.108) (Yargıtay 10.HD, E. 2010/2539, K. 2010/13641, 14.10.2010)

5510 sayılı yasanın 3. Maddesine göre sigortalı, "Kısa ve/veya uzun vadeli sigorta kolları bakımından adına prim ödenmesi gereken veya kendi adına prim ödemesi gereken" kişi olarak tanımlanmıştır.

Üçüncü Maddenin esas aldığı tanımın ayırt edici unsuru, prim ödenmesidir. Bu primin kişi adına ödeniyor olmasının, ya da kendi adına kişinin prim ödüyor olmasının, ödenen primlerin kısa veya uzun vadeli sigorta kollarına giriyor olmasının, ya da her iki sigorta kolundan ödeniyor olmasının sigortalı sayılmak açısından bir önemi yoktur. [3]

Yasa, prim ödeme ile sigortalılık bağlantısına genel sağlık sigortası açısından istisna getirmiş, prim ödenmemiş olsa da genel sağlık sigortalısı sayılabilecekleri kapsayan ayrı bir genel sağlık sigortalısı tanımı yapmıştır. 5510 sayılı yasanın 3. maddesine göre genel sağlık sigortalısı, 5510 sayılı yasanın 60'ıncı maddesinde sayılan kişilerdir. 60 madde de sayılan kişiler arasında, aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olanlar, uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi ve vatansız olarak tanınan kişiler gibi prim ödemeyen veya adına prim ödenmeyen kişiler de bulunmaktadır.

Bu duruma göre;

1. Sigortalı ve genel sağlık sigortalısı vardır. Her sigortalı aynı zamanda genel sağlık sigortalısıyken, her genel sağlık sigortalısı sigortalı değildir.
2. Sigortalılar da 4/a kapsamında, 4/b kapsamında, 4/c kapsamında sigortalılar olarak olmak üzere kendi içlerinde ayrılmışlardır.

c. 4/a Kapsamında Sigortalı

5510 sayılı yasanın 4. maddesinin a bendinde yapılan tanıma göre sigortalı olanlara 4/a kapsamında sigortalı ya da sadece 4/a'lı denilmektedir. 4. maddenin a bendi aslında 506 sayılı yasanın 2. maddesini tekrarlamıştır.

5510 sayılı yasanın 4/a maddesine göre; hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar 5510 sayılı yasanın kısa ve uzun vadeli sigorta kolları uygulaması bakımından sigortalı sayılmışlardır.

506 sayılı yasanın 2. maddesi de sigortalı sayılanları, "bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar bu kanuna göre sigortalı sayılırlar" diye tanımlamıştı.

Tanımdaki anahtar kavram hizmet akdi kavramıdır. [4] 5510 sayılı yasanın kavramları tanımlayan üçüncü maddesinde "hizmet akdi" kavramı tanımlanmamış-

3 Üçüncü maddeye göre İş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortası kısa vadeli sigorta kollarını oluşturmaktadır. Madde uzun vadeli sigorta kollarını ise, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası olarak saymıştır.

4 Yasanın diline bağlı kalınarak hizmet akdi kavramı kullanılacaktır. Oysa 506 sayılı yasa döneminde 1475 sayılı iş yasası ve 818 sayılı Borçlar yasası yürürlükteydi. Her iki yasa da hizmet akdi kavramını kullanmışlardı. 10 Haziran 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı iş yasası ise, hizmet akdi kavramı yerine iş sözleşmesi kavramını kullanmıştır. 01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk borçlar yasası da

tır. Hizmet akdi, 506 sayılı yasada da tanımlanmamıştı. Kural olarak, iş yasasına yöre işçi sayılanların 506 sayılı yasa açısından da sigortalı niteliğine sahip oldukları kabul edilmişti. Ancak bu benzeşmenin bire bir özdeşlik olarak da yorumlanamayacağı hem öğreti hem yargı kararlarında vurgulanmıştı. İş Yasası'na göre işçi olarak tanımlananların bazı durumlarda sigortalı niteliğine sahip olmamaları, aksine 506 sayılı yasaya göre sigortalı niteliğine sahip olanların iş yasasına göre işçi sayılmamalarını da olanaklı kılmıştır. Yargıtay 10.H.D. 08.02.1994 tarihinde vermiş olduğu bir kararında "İş Kanunu'na göre işçi sayılan kişi 506 sayılı Kanun anlamında sigortalı sayılmayabilir. Başka ifade ile işçi ile sigortalı kavramları eşdeğer kavramlar değildir" (Özveri, 2000; 14).

5510 sayılı yasa 506 sayılı yasadan farklı olarak, işçi niteliği taşımayan sigortalıları önemli ölçüde "4/a'lı sayılanlar" başlığı altında toplamıştır.

Yargıtay'a göre sigortalı sayılabilmek için gerekli olan üç ana koşul bulunmaktadır:

> *Gerek (Mülga) 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu anlamında gerek ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu anlamında sigortalı niteliğini kazanmanın koşulları başlıca üç başlık altında toplanmaktadır. Bunlar: a) Çalışma ilişkisinin kural olarak hizmet akdine dayanması, b) işin işverene ait yerde yapılması, c) çalışanın mülga 506 sayılı Kanunun 3.maddesinde, 5510 sayılı Kanunun ise 6. maddesinde belirtilen istisnalardan olmaması şeklinde sıralanabilir. 5510 sayılı Kanunun 4/1-a maddesine ve 506 sayılı Kanuna göre sigortalı olabilmek için bu koşulların bir arada bulunması zorunludur* (Yargıtay 10. HD, E. 2013/327, K. 2013/1329, T. 05.02.2013).

aa. Hizmet Akdinin Unsurları

4857 sayılı iş yasası, 1475 sayılı yasadan farklı olarak hizmet akdi kavramını tanımlamıştır. 4857 sayılı iş yasasının 8. maddesindeki tanıma göre, "iş sözleşmesi, bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşmedir."

Yargıtay Hizmet akdinin unsurlarını;

"a- İşçinin işverenin talimatlarına göre hareket etmesi,
b- İş sürecinin ve sonuçlarının işveren tarafından denetlenmesi,
c- İşin işverene ait işyerinde görülmesi,
d- Malzemenin işveren tarafından sağlanması,
e- İş görenin işin görülme tarzı bakımından iş sahibinden talimat alması,
f- İşin iş sahibi veya bir yardımcısı tarafından kontrol edilmesi,
g- Bir sermaye koymadan ve kendine ait bir organizasyonu olmadan faaliyet göstermesi,

---

iş yasası gibi hizmet akdi kavramı yerine iş sözleşmesi kavramını kullanmıştır. 5510 sayılı yasanın 2008 tarihinde yürürlüğe girmesine karşın halen hizmet akdi kavramında ısrarı dil birliğinin sağlanması açısından yerinde olmamıştır.

h- İşçinin, işverenin belirlediği koşullarda çalışırken, kendi yaratıcı gücünü kullanması,
ı- İşverenin isteği doğrultusunda işin yapılması için serbest hareket etmesi,
i- Çalışanın işyerinde kullanılan üretim araçlarına sahip olup olmaması.
j- Kar ve zarara katılıp katılmaması,
k- Girişimcinin sahip olduğu karar verme özgürlüğüne sahip olup olmaması" olarak sıralamıştır (Y. 9. HD, 2008/10530 E. 2010/4617 K, 22.02.2010 T. Benzer karar Y. 9. HD, 2008/12560 E, 2010/4619 K, 23.02.2010 T., Çalışma ve Toplum, 2010/4 (27), 259-272). [5]

bb. Hizmet Akdinin Tespitinde Bağımlı-Bağımsız Çalışma Sorunu

Hızla gelişen teknoloji yeni istihdam modelleri ve yeni iş organizasyonları yaratmıştır. Küreselleşme, rekabet, rekabetin gerektirdiği gibi ucuz kaliteli ve çeşitli üretim yeni liberal saldırının değişmeyen kavramları arasında yer almıştır. Rekabete uyum sağlamış bir iş gücü piyasası yaratma hedefi siyasilerce de benimsenmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS) 2014-2023 başlıklı belgede rekabete uyumlu işgücü piyasası hedefi açıkça ifade edilmiştir. UİS'ne göre bilgi teknolojileri hızla değişmiş, küresel rekabet artmıştır. Bu gelişmenin doğurduğu yeni ekonomik koşullara uyum sağlamak, işletmelerin iç ve dış rekabet gücünü artırmak için dünyanın birçok ülkesinde işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi öncelikli politika haline gelmiştir. (ÇSGB; Paragraf, 71) Esnek çalışma biçimlerinin zorunlu olduğu saptamasından hareket eden UİS, 5510 sayılı yasanın esnek çalışma biçimleriyle uyumlaştırıldığını önemli bir gelişme olarak sunmaktadır. UİS Esnek çalışma biçimlerinin ise sosyal güvenlik haklarına ulaşmayı zorlaştırdığını kabul etmekte çözümü sosyal güvenlik alanın esnek çalışmaya uygun bir şekilde düzenlenmesinde görmektedir [6] (ÇSGB: Paragraf, 78).

5 Yargıtay 10. HD, eser sözleşmesi ile hizmet akdi ayrımını tartıştığı kararında iki sözleşme türünün farkını şöyle ortaya koymuştur: Karara göre; "Bu anlamda eser, bir iş görme faaliyetinin maddi veya maddi olmayan sonucudur. Kuşkusuz bağımsız bir varlığı değiştirmeye, işlemeye veya biçimlendirmeye yönelik edimler de eser kavramına dahil sayılır ve istisna sözleşmesinin konusunu oluştururlar. Ücret belli bir süre çalışıldığı için değil, netice için ödenmektedir. Müteahhidin, kararlaştırılan zamandan önce taahhüdünü yerine getirmesi, ücret üzerinde herhangi bir etki meydana getirmeyecektir. İstisna akdinde ekonomik risk müteahhit tarafından yüklenirken, hizmet akdinde işveren tarafından karşılanacaktır" (Yargıtay 10. HD, 2011/5857 E. 2011/12907 K, 03.10.2011 T).

6 "Bununla birlikte esnek çalışanların sosyal güvenlik kapsamına girme oranlarının nispeten düşük olduğu görülmektedir. Mevcut durumda sosyal güvenlik sisteminin sunduğu haklara ulaşmada temel kriterlerden biri olan prim ödeme gün sayısının "tam zamanlı ve sürekli çalışma" esası çerçevesinde çalışma saatleri dikkate alınarak tespit edilmesi yönündeki uygulama nedeniyle esnek çalışanlar, gelir/ödenek/aylıklara hak kazanabilmek için gerekli olan şartları yerine getiremeyeceklerini öngörerek kayıt dışılığı tercih edebilmektedir" (ÇSGB: Paragraf, 78).

UİS'nin de kabul etmiş olduğu gibi sosyal güvenlik haklarının kapsamının daralması tehlikesi çalışanlar açısından önemli bir soruna dönüşmüştür. Sosyal güvenlik hakkının kapsamının daraltılması tehlikesinin karşı sınırlandırılabilmesinde özellikle Yargıtay'ın hizmet sözleşmesini belirlemek için geliştirdiği ölçütleri çalışma yaşamındaki değişimleri kavrayacak boyutlara taşıması yaşamsal bir önem taşımaktadır. Gelişim ve değişimin dinamizmini yakalamak, işçi-sigortalı kavramlarını yeniden, sosyal güvenliğin temel mantığına uygun bir şekilde anlamlandırarak, bu şekilde yasama organının önünü açmak önemli ölçüde Yargıtay'a düşmektedir.

Somut olarak ifade etmek gerekirse, alt işveren (taşeron), ödünç iş ilişkisi, geçici çalışma, çağrı üzerine çalışma, kısmi, süreli çalışma gibi esnek istihdam biçimlerinin yaygınlaşması iş ve sosyal güvenlik mevzuatının uygulanması açısından da bağımlılık unsurunun yeniden anlamlandırılmasını zorunlu kılmıştır. Nitekim, "konuyu Türk Hukuku açısından değerlendiren Eyrenci; kanımızca bir fabrikada çalışan prototip işçi esas alınarak kabul edilen kişisel bağımlılık unsuru ve bunu gösteren ölçütler, iş hukukunun dinamik yapısı gereği günümüzde ortaya çıkan ya da yakın bir gelecekte ortaya çıkacak olan yeni çalışma türlerine kolaylıkla uygulanamamaktadır" (Güzel, 1997: 100) demektedir.

Güzel de teknolojik gelişmelerin karmaşıklaşan iş ilişkilerinin doğasına işaret ederek, bağımlılık unsurunun daha geniş yorumlanması gerektiğini vurgulamıştır. Güzel'e göre;

> *"Batı hukuklarında, yargı kararlarıyla bu mantığa uygun çözüm olarak işçinin işverene ait iş veya hizmet organizasyonu çerçevesinde, onun yararına bir iş yapması, bağımlılık unsurunun temel ölçütü olarak kabul edilmiştir. Bu anlamıyla, işçinin iş edimini işyeri dışında yerine getirmesi, teknik açıdan işveren karşısında tamamen serbest olması, işverenin gözetim ve denetiminden uzak olması, bağımlılık unsurunu dışlayıcı bir etki yaratmayacaktır. Bu sayede atipik hizmet sözleşmelerine veya bilgisayar teknolojisine (tele-çalışma) dayalı olarak istihdam edilenlerin işçi niteliği daha kolay belirlenebilecektir. Ayrıca, çalışma ilişkilerini iş ve sosyal güvenlik hukukunun kapsamı dışına taşırma (yasaya karşı hile, muvazaa) eğilimleri de büyük ölçüde engellenmiş olacaktır"* (Güzel, 1997: 126).

Yargıtay'ın bağımlılık unsurunun tespiti için geliştirmiş olduğu, hizmetin belirli veya belirli olmayan bir zaman içinde görülmesi, hizmet akdinin konusu olan edimin işverene ait işyerinde yerine getirilmesi, edimin ifasında işverenin denetim ve gözetimi altında bulunulması, edimin ücret karşılığında yapılması ve ücretin zaman esası üzerinden saptanması gibi ölçütler, klasik sanayi işçisi açısından geçerli olan ölçütlerdir. Bu ölçütler, yeni istihdam biçimlerinde bağımlılık unsurunu belirlemeye yetmemektedir. Örneğin; hizmet akdiyle istisna akdinin farklarını da tartıştığı kararında Yargıtay, istisna akdinde ücretin yaratılan esere göre tespit ediliyor olmasını, işin işverenin işyerinde görülme zorunluluğunun bulunmamasını, iş sahibinin sadece sonuca yönelik talimat verebilme-

sini, hizmet akdinde ise işverenin işin başlayış ve bitiş saatlerini de kapsayacak şekilde talimat verme yetkisine sahip olmasını, istisna akdiyle hizmet akdinin farkları olarak sıralamıştır (Özveri, 2000: 17). [7] Yargıtay'ın bu kararında kullanmış olduğu işçinin çalışma yerinin, işe başlayış ve sona eriş saatinin işverence tespiti ölçütü yeterli değildir. Örneğin istisna akdinde işin işyerinde görülmesinin zorunlu olmamasını ayırt edici bir unsur olarak kullanarak, evinde ya da her hangi bir yer de, bilgisayarının başında, işin başlama ve bitiş saatlerini kendisi belirleyerek çalışan bir bilgisayar programcısının bağımlılık ilişkisini tespit edebilmemiz olanaklı değildir.

Bu ve benzeri sorunlar batı hukuklarında, yargı kararlarıyla çözülmüştür. Yargı "işçinin işverene ait iş veya hizmet organizasyonu çerçevesinde, onun yararına bir iş yapması, bağımlılık unsurunun temel ölçütü olarak kabul edilmiştir" (Güzel, 1997: 126). Bu kabul yeni teknolojilere bağlı olarak gelişen ve işverenin fiziki denetimi dışında ancak işverenin emir ve talimatları altında yapılan işlerin bağımlılık unsurunu belirleyebilmeyi olanaklı hale getirmektedir.

Türk sosyal güvenlik hukuku uygulamasında da yaşanan bu gelişmelerin etkilerini görmek olanaklıdır. Örneğin Yargıtay 14.03.1995 tarihli kararında hizmet akdinin varlığı için ücretin zaman esası üzerinden saptanması gerektiğini belirtirken, bu tarihten sonra verdiği bazı kararlarında, bir kimsenin sigortalı sayılması için hizmet akdiyle bir işverene bağlı olarak çalışmasının yeterli olacağını, ücretin ödenme yönteminin dikkate alınmasına gerek olmadığını belirtmiştir. Yargıtay'a göre "'sigortalı olmak için Sosyal Sigortalar Kanunu'nun (506 sayılı yasa) 3-l/B ve 78/2. maddelerine göre ücret koşul değildir parça başı ücret alınması hukuki ilişkinin hizmet akdi niteliğini" (Özveri, 2000: 18) etkilemez.

Yargıtay çağrı üzerine çalışmanın henüz daha iş yasasında düzenlenmediği dönemde vermiş olduğu kararlarda bağımlılık kavramını geniş yorumlayarak bu çalışma tipini hizmet akdi kavramı içerisinde nitelendirmiştir. Yargıtay iş oldukça gelip çalışan, iş olmadığı zamanlarda kahvede ya da işyerinde bekleyen hamalın çalışmasını zaman ve bağımlılık açısından değerlendirmiştir. Yargıtay 10. HD'ne göre; her zaman değil, iş oldukça çalışan, iş olmadığı zamanlarda işyerinde veya kahvehanede bekleyen, «davacı, hizmet akdinin unsurlarından olan bağımlılık ve zaman unsuru gerçekleşecek şekilde çalışmıştır. Zira işveren kendisini çağırdıkça işe başlamakta, işini işverenin gözetimi ve denetimi altında yapmaktadır. Piyasa hamalı olmayan, bir işverene bağımlı olarak çalışan hamalların sigortalı sayılacakları Dairemizin yerleşmiş görüşlerindendir" (Özveri, 2000: 18)

Yargıtay 10. HD 05.02.2013 tarihli kararında bağımlılığı iş sözleşmesinin ayırt edici bir unsuru olarak almıştır. Yargıtay'a göre;

7 "İstisna akdinde ise bir eserin ücret karşılığında yaratılması söz konusudur, istisna akdinde ücretin tespitinde eser göz önünde tutulur. İş sahibinin talimat verme yetkisi ise elde edilecek sonuç içindir. Halbuki hizmet akdinde emir ve talimat yetkisi işçinin çalışma yerinin, işe başlayış ve sona eriş saatinin işverence tespiti biçimindedir Giderek, istisna akdinde işin işyerinde görülmesi zorunlu değildir" (Özveri, 2000: 17).

Diğer unsur olan bağımlılık ve bu kapsamda ele alınması gereken zaman unsuru, hizmet akdinin ayırt edici özelliğidir.
Bağımlılık, iş ve sosyal güvenlik hukuku uygulamasında temel bir ilke olup, bu unsur, hizmetini işverenin gözetimi ve yönetimi altında yapmayı ifade eder. Ne var ki, iş hukukunun dinamik yapısı, ortaya çıkan atipik iş ilişkileri, yeni istihdam modelleri, bu unsurun ele alınmasında her somut olayın niteliğinin göz önünde bulundurulmasını zorunlu kılmaktadır. Bazı durumlarda, taraflar arasında sıkı bir bağımlılık ilişkisi bulunmasa da, işverenin iş organizasyonu içinde yer alınmaktaysa, bu unsurun varlığının kabulü gerekecektir. Önemli yön, işverenin her an denetim ve buyurma yetkisini kullanabilecek olması, çalışanın, edimi ile ilgili buyruklara uyma dışında çalışma olanağı bulamayacağı nitelikte teknik ve hukuki bir bağımlılığın bulunmasıdır. Genel anlamda bağımlı çalışma, işverenin belirleyeceği yerde ve zamanda, işverence sağlanacak teknik destek ve işverenin denetim ve gözetiminde yapılan çalışmadır. İşverenin yönetim (talimat verme) hakkı karşısında işçinin talimatlara uyma (itaat) borcu yer alır. Bir işin görülmesi süreci içinde işçinin faaliyeti, çalışma şekli, yeri, zamanı ve işyerindeki davranışları düzenleyen talimatlar veren işveren onu kişisel bağımlılığı altında tutar. Bu sözleşmede varolan otorite/bağımlılık ilişkisi taraflar arasında kaçınılmaz olarak bir hukuki hiyerarşi yaratır. Bu nedenle iş akdinde bağımlılık hem işçinin kişiliğini ilgilendirmekte hem de bir hukuki bağımlılık niteliği taşımaktadır (Yargıtay 10. HD, E. 2013/327, K. 2013/1329, T. 05.02.2013).

Yeri gelmişken belirtelim ki Yargıtay "zaman" kavramı ile "bağımlılık" kavramını hizmet akdinin varlığı için bulunması gereken iki ayrı unsur olarak kullanmaktadır. Oysa işçinin işgücünü belirli bir bedel karşılığında belirli bir süre için işverenin emrinde hazır tutması anlamına gelen bağımlılık unsuru, tanımı gereği zaman olgusunu da içermektedir. Bağımlılık unsurunu açıklamaya yarayan zaman kavramının bağımlılık unsurunun dışında ayrı bir unsur olarak ele alınmasına gerek yoktur.

Yargıtay 21. HD ise 20.04.1999 tarihli kararında "işyerinin ve iş koşullarının özellik göstermesi zaman unsurunun kendine özgü değerlendirilmesini gerektirir" demiştir. Karara konu olayda davacı Orman İdaresinin emrinde iş durumuna göre ancak işveren emir ve talimatları doğrultusunda periyodik olmayan sürelerde çalışmıştır. 21 H.D. haklı olarak çağrı üzerine çalışma olarak adlandırılabilecek olan bu tür çalışmada da, hizmet akdinin koşullarının oluştuğu sonucuna ulaşmıştır (Özveri, 2000: 19). Ne var ki yukarıda da belirtmiş olduğumuz gibi "kendine özgü olarak değerlendirilmesi" gereken bağımlılık unsurudur. İşçinin belirli bir zaman diliminde, bu zaman diliminin mutlaka birbirini takip eden saatler olması gerekmeden, işgücünü işverenin emri altında tutması olayında deyim yerindeyse zaman kavramı, bağımlılık unsurunun görünüm biçimi, bağımlılığın kendisini ifade etmesidir, ayrı bir unsur değildir. Kanımca bağımlılık unsurunu öğretide savunulan "işverene ait iş veya hizmet organizasyonu çerçevesinde,

onun yarına bir iş yapması" tanımını, Yargıtay kararları ışığında işverene ait iş ve ya hizmet organizasyonu çerçevesinde, işçinin belirli bir zaman diliminde, bu zaman diliminin mutlaka birbirini takip eden saatler olması gerekmeden, işgücünü işverenin emri altında tutması olarak tanımlanması üzerinde en azından tartışılmalıdır.

cc. Hizmet Akdinin Tespitinde Ücret

Sosyal güvenlik hukuku açısından hizmet ilişkisinin var olması için işçinin mutlaka ücret almasına gerek yoktur.

Yargıtay da ücretin sosyal güvenlik hukuku açısından hizmet akdinin varlığını tespit etmede zorunlu bir unsur olmadığının altını çizmiştir.

Gerek (Mülga) 506 sayılı Kanuna göre, gerek ise 5510 sayılı Kanuna göre sigortalılık niteliği için ücret zorunlu unsur değildir. Bu husus, 506 sayılı Kanunun 3-I-B, 6 ve 78/2. maddeleri ve 5510 sayılı Kanunun 6/a, 7/a, 82/2-3. maddeleri ile hükmünde açıkça görülmektedir.

Bilindiği gibi çalıştırılanlar, işe alınmalarıyla sigortalı olurlar (506 SK. m. 6, 5510 SK. m. 7/a). maddenin "çalıştırılanlar" sözüne yer verip, aksine, hizmet akdi ile çalıştırılanlar ifadesine yer vermemesi karşısında, zaman ve bağımlılık koşulu gerçekleşmiş ise ücret koşulu gerçekleşmese de, kişi, sigortalı sayılmalıdır.

Gerek (mülga) 506 sayılı Kanunun 78/2. maddesinde, gerek ise 5510 sayılı Kanununun 82/2. maddesinde günlük kazanç sınırları düzenlenirken "ücretsiz çalışan sigortalıların günlük kazançları alt sınır üzerinden hesaplanır." hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemenin gerekçesinde, maddenin, ücretsiz çalışanların prim kesintilerinin belirlenmesi amacıyla kaleme alınmış olduğu belirtilmektedir.

506 sayılı Kanunda ve 5510 sayılı Kanunda hizmet akdine dayalı çalışmanın ücretsiz de olabileceğinden söz edilmesinin nedenine gelince, 506 sayılı Kanunun ve 5510 sayılı Kanunun sistematiği dikkate alındığında, yasa koyucunun, Sosyal Sigortalar Kanunu bakımından ücreti hizmet akdinin zorunlu bir unsuru olarak öngörmediği, bu anlamda, 506 sayılı Kanunda ve 5510 sayılı Kanunda anılan hizmet akdinin, Borçlar Kanununda tanımlanan şekliyle hizmet akdine göre özellikler gösteren bir (hizmet) sözleşme biçiminde olduğu söylenebilir.

Konu doktrinde de ele alınmış ve ücret almadan yapılan çalışmalarında sigorta kapsamına alınması gerektiği genel olarak kabul görmüştür (Yargıtay 10. HD, E. 2013/327, K. 2013/1329, T. 05.02.2013).

Ne var ki Yargıtay bazı özel durumlarda hizmet ilişkisinin var olup olmadığının tespiti için ücretin özellikle araştırılması gerektiğine karar vermiştir. YHGK'na göre: "506 sayılı Kanun, m. 3/b ve d' de olduğu gibi ücretin sigortalı sayılmanın koşulu olan durumlarda, ücret alma olgusunun var olup olmadığı özellikle saptanmalıdır." Yargıtay 21. HD'de 06.05.1999 tarihli kararında 506

sayılı Yasanın 3. maddesine işaret ederek "işveren yanında çalışan bir eşin sigortalı sayılabilmesi içi ücret koşulunun gerçekleşmesi gerekir" (Özveri, 2000: 20) demiştir.

Ücretin hizmet akdinin varlığı açısından zorunlu olmadığını 30.01.2015 tarihli kararında da belirten Yargıtay 10. HD, zaman ve bağımlılık koşulu gerçekleşmişse ücret koşulu gerçekleşmese de sigortalılık statüsünün doğacağını belirtmiştir. [8]

Sigortalılığın tespitinde ücretin zorunlu bir unsur olmadığını kabul eden Yargıtay, prime esas kazançların tespitinde ücretin yazılı delille kanıtlanması gerektiği sonucuna ulaşmıştır.[9] Uygulamada çift bordro denilen, gerçek ücret üzerinden prim yatırmama olgusunu ispat hukukundan hareketle kalıcılaştıran bu karar, prim kaybı yanında sigortalının düşük prime esas kazanç nedeniyle Kurumdan alacağı geçici iş göremezlik ödeneği, sürekli iş göremezlik ödeneği, gelir ve aylıkların düşük bağlanmasına kapı açmıştır.

dd. Şirket Ortaklarının ve Sendikacıların Sigortalılığı

506 sayılı yasanın yürürlükte olduğu dönemde Şirket kurucularının sigortalılığı konusunda birbirinden farklı kararlar vermiştir.

8 506 sayılı Kanuna göre sigortalılık niteliği için ücret zorunlu unsur değildir. Bu husus, anılan Kanunun 3-I-B, 6 ve 78/2. maddeleri hükmünde açıkça görülmektedir.

Bilindiği gibi çalıştırılanlar, işe alınmalarıyla sigortalı olurlar (506 SK. m. 6). maddenin "çalıştırılanlar" sözüne yer verip, aksine, hizmet akdi ile çalıştırılanlar ifadesine yer vermemesi karşısında, zaman ve bağımlılık koşulu gerçekleşmiş ise ücret koşulu gerçekleşmese de, kişi, sigortalı sayılmalıdır.

Bir diğer düzenleme olan 506 sayılı Kanunun 78/2. maddesinde günlük kazanç sınırları düzenlenirken "ücretsiz çalışan sigortalıların günlük kazançları alt sınır üzerinden hesaplanır." hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemenin gerekçesinde, maddenin, ücretsiz çalışanların prim kesintilerinin belirlenmesi amacıyla kaleme alınmış olduğu belirtilmektedir (Yargıtay 10. HD, E. 2014/26435, K, 2015/1649, T. 30.01.2015).

9 "Kuruma ödenmesi gereken sigorta primlerinin hesabında gerçek ücretin/kazancın esas alınması gerekmekte olup hizmet tespiti davalarının kamusal niteliği gereği, çalışma olgusu her türlü kanıtla ispatlanabilmesine karsın ücret konusunda aynı genişlikte ispat serbestliği söz konusu değildir ve değinilen maddelerde yazılı sınırları asan ücret alma iddialarının yazılı delille kanıtlanması zorunluluğu bulunmaktadır. Ücret tutarı maddede belinden sınırları aştığı takdirde, tespiti gereken gerçek ücretin; hukuksal geçerliliğe sahip olarak düzenlenmiş bulunmaları kaydıyla, sigortalının imzasını içeren aylık ücreti gösteren para makbuzları, banka kayıtları, ticari defter kayıtları, ücret bordroları gibi belgelerle kanıtlanması olanaklıdır. Yazılı delille ispat sınırının altında kalan miktar için tanık dinlenebileceği gibi, tespiti istenen miktar sınırı assa dahi varlığı iddia edilen çalışmanın öncesine ve sonrasına ait yazılı delil başlangıcı sayılabilecek belgeler bulunuyorsa tanık dinlenmesi mümkündür" (Yargıtay 10. HD, E.2014/962, K. 2014/8424, T. 11.04.2014, Çalışma ve Toplum, 2014/3, 420).

Yargıtay, anonim şirket kurucu üyesi ve yönetim kurulu üyesi olan şahısların sigortalılığını değerlendirirken de hizmet ilişkisinin unsurlarını ölçüt olarak almıştır. Yargıtay'a göre; "davacının anonim şirket kurucu üyesi olduğu konusunda uyuşmazlık olmadığı gibi kurucu üye ve ortaklar Bağ-Kur'lu olması da yasa gereğidir. Ne var ki, bu kimselerin ilişkin oldukları şirkette hizmet akdine göre çalıştıkları saptandığında, çalışma olgusu ve hizmet unsurları gereği Sosyal Sigortalar Kurumuna tabi sigortalı olduklarının kabulü gerekir."

Kolektif şirket ortaklarının sigortalılığını değerlendirdiği 14.09.1987 tarihli kararda ise, Yargıtay; Davacının Kolektif Şirketi'nin kurucu ortağı durumunda bulunduğu, ortaklığa ait işyerinin 01.04.1971 tarihi itibariyle diğer ortak M. İle davacı namına Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamına alınıp kuruma tescilinin yapıldığı, böylece davacının işveren niteliği kazandığı dosyadaki bilgi ve belgelerden anlaşılmaktadır. Bu durumda, işveren ve sigortalılık niteliğinin aynı şahıs üzerinde toplanması mümkün olmayacağına göre davacıyı sigortalı saymak yasaya aykırıdır. Öbür yandan, sözü edilen kolektif şirketin iki ortaktan meydana gelmiş olması ve her ikisinin de şirkette ücretle fiilen çalışacaklarının ana sözleşmede belirlenmiş bulunması çalışmanın hizmet akdine dayandığını göstermez. Zira bu iki ortak kendi işini kendisi yapan kimse durumundadır Yani iki ortağın birbirine bağımlı olarak çalıştıklarından söz edilemez. "Bağımlılık" olgusu gerçekleşmeyince de -ücret ödenmiş olsa bile hizmet akdinin unsurları oluşmamış bulunmaktadır" (Özveri, 2000: 21) gerekçesiyle haklı olarak Kolektif Şirket ortağının sigortalı olamayacağı sonucuna ulaşmıştır.

Yargıtay 10.H.D. 18.12.1987 tarihli kararında ise, kolektif şirket ortağının sermaye koymayarak şahsi emeği ile ortak olmasından hareketle aksi bir sonuca ulaşarak, kolektif şirkete şahsi emeğini koyarak ortak olan, satış işlemlerinde çalışarak bir anlamda ortaklık borcunu yerine getiren ortağın bu durumunu hizmet ilişkisi olarak nitelendirmiştir. Yargıtay'a göre; "Dava bu dönemde kolektif şirket ortağı ise de, Ticaret Sicili Gazetesi'nin dosyası yer alan sayısında yayımlanmış olan ortaklık sözleşmesinde davacının şirkete sermaye koymadığı, şahsi emeğiyle ortak olduğu, özellikle satış işlerinde çalışarak hizmet vereceği açıkça belirtilmiştir. Bu durumda, kolektif şirkette davacının velev ki ortak dahi olsa hizmet akdiyle çalıştığı anlaşılmakta ve bu nedenle de 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 6'ncı maddesi hükmü gereğince zorunlu sigortalı sayılması gerekmektedir. Davacının söz konusu dönemde isteğe bağlı sigortalı olarak değerlendirilmesi, anılan madde hükmünce kendiliğinden doğmuş olan hak ve yükümlülükleri ortadan kaldırmaz. Başka bir anlatımla, davacının isteğe bağlı sigortalı olması, aleyhine sonuç yaratacak biçimde yok kabul edilmesi yasa hükmüne aykırıdır. Öte yandan 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu'nun 24/II-C maddesi hükmüne göre, sosyal güvenlik kurumlarından birine prim ödemekte olanlar adı geçen Kanun kapsamında sigortalı olarak kabul edilemez" (Özveri, 2000: 21).

5510 sayılı yasa ise 3. maddesinde şirket ortaklarının sigortalılığını açıkça düzenlemiştir. Maddeye göre, "Anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan or-

takları 4/b kapsamında sigortalı olacaklar, diğer ortaklar ise kendi özel durumlarına göre sigortalılıkları saptanacaktır. Örneğin Anonim şirketin yönetim kurulu üyesi olmayan ortağı, bu şirkette aynı zamanda hizmet akdi ile çalışması halinde 4/a kapsamında sigortalı kabul edilecektir. Aynı madde de "sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, diğer şirket ve donatma iştiraklerinin ise tüm ortakları," için 4/b kapsamında sigortalılık öngörülmüştür.

Bilindiği gibi Sendikayla aralarındaki ilişkinin hizmet akdine dayanmaması nedeniyle 506 sayılı yasa anlamında sigortalı sayılmamalarına karşın 2821 sayılı Sendikalar Yasası'nın 29/3 maddesindeki özel hükme dayanarak işveren payları dâhil primlerini kendileri yatıran sendikacılar sigortalılık haklarını da devam ettirebilme haklarına sahipti. 5510 sayılı yasa 4/a maddesinde profesyonel sendika yöneticilerini işçi sendikaları açısından 4/a'lı kamu sendikaları açısından ise 4/c'li sayılanlar sınıfında değerlendirmiştir. Yargıtay 21. HD 12.04.1999 tarihli kararına konu olan olayda, 12 Eylül 1980 harekâtıyla faaliyeti durdurulan ve 1985 yılında tekrar faaliyete geçen sendikanın yöneticisi olan davacı, 1980-1985 tarihleri arasındaki dönemin sigortalı olarak tespitini istemiş, yerel Mahkeme Sendikalar Yasası'nın 29/3 maddesi hükmüne dayanmış ve sigortalı olmanın bireyin vazgeçilmez bir hakkı olduğu gerekçesiyle istem gibi karar vermiş; 21. HD ise oy çokluğu ile yerel Mahkemenin kararını onamıştır. Karara muhalif kalan üye, 2821 sayılı Yasanın 29/3 maddesi hükmünün bilfiil sendikada görev yapanlara hak tanıdığını, davacının görevinin yasal bir zorunlulukla sona erdiğini, davacının eski işine ya da bir başka işe veya kendi hesabına çalışmasına bir engel bulunmadığını belirterek kararın bozulması doğrultusunda görüş bildirmiştir (Özveri, 2000: 22). 1980-1985 tarihleri arasında bazı Sendikaların faaliyetleri durdurulmuş, bu sendikalar yapılan yargılama sonunda aklanarak' yeniden faaliyete geçmişlerdir. Dolayısıyla muhalefet şerhinde belirtilmiş olduğu gibi faaliyetin durdurulduğu dönemde sendikacılık görevinin yasal zorunlulukları nedeniyle sona erdiğinin kabulü olanaklı değildir. Bu nedenle 21. H.D.' nin onama kararı bizce de yerindedir.

ee. Sigortalı sayılmayanların tespiti

Kimlerin sigortalı sayılmayacağını, kimlere bazı sigorta kollarının uygulanmayacağını 506 sayılı Yasanın 3.maddesi belirlemişti. Yargıtay 506 sayılı yasanın 2 ve 3. maddelerinden hareketle geliştirdiği ölçütlerle, "profesyonel futbolcularla antrenör ve menajerler, belirli bir ücret karşılığında çalışan sendikanın büro ve mali sekreteri, takım sözleşmesine dayanarak tarım işlerinde çalışanlar, tercüman rehberler, köy katibi, köy bekçisi ve imamı, ücret karşılığı kooperatif başkanlığı yapanlar. Esnaf Kredi Kooperatif Müdürü, akademi öğrencilerine çıplak modellik yapan mankenler, işverenin işinde sürekli çalışan müşavirler, koşulların varlığı halinde hukuk müşavirleriyle avukatlar, özel bir poliklinikte çalışan doktorlar sigortalı sayılırlar" (Özveri, 2000: 23) demişti.

5510 sayılı yasa 5. maddesinde sadece bazı sigorta kollarının uygulanacağı sigortalılar ayrımı yapmıştır. Maddede sayılanlardan bir grubuna iş kazası meslek hastalığı, hastalık, analık sigortası, bir diğer gruba iş kazası meslek hastalığı ve hastalık, bir diğer gruba ise sadece iş kazası meslek hastalıkları sigortası hükümleri uygulanacaktır. Buna göre hizmet akdi ilişki kurulmamış olmasına karşın cezaevleri işliklerinde çalıştırılan hükümlü ve tutuklular hakkında, iş kazası ve meslek hastalığı ile analık sigortası hükümleri uygulanacak ve bu sigorta kolları açısından 4/a kapsamında sigortalı oldukları kabul edilecektir.

3308 sayılı Meslekî Eğitim Kanununda belirtilen aday çırak, çırak ve işletmelerde meslekî eğitim gören öğrenciler iş kazası meslek hastalıkları ve hastalık sigortasına tabidir. Meslek liselerinde okumakta iken veya yükseköğrenimleri sırasında staja tabi tutulan öğrenciler, Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenen meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme eğitimine katılan kursiyerler, [10] sadece iş kazası meslek hastalıkları sigortasına tabidirler. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 46'ncı maddesine tabi olarak kısmi zamanlı çalıştırılan öğrencilerden aylık prime esas kazanç tutarı, yaşlarına uygun asgari ücretin altında ise iş kazası ve meslek hastalığı sigortasına tabi olacaklardır. [11] Ayrıca 5510 sayılı yasanın 5/g bendi uyarınca "Türkiye ile sosyal güvenlik sözleşmesi olmayan ülkelerde iş üstlenen işverenlerce yurt dışındaki işyerlerinde çalıştırılmak üzere götürülen Türk işçileri 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılır ve bunlar hakkında kısa vadeli sigorta kolları ile genel sağlık sigortası hükümleri" uygulanacaktır.

5510 sayılı yasa, 6. maddesinde sigortalı sayılmayacakları tek tek saymıştır. Maddede sayılan işlerde çalışanlar ile maddede belirtilen statüde olanlar 5510 sayılı yasanın 4 maddesi anlamında sigortalı sayılmayacaklardır.

II. SİGORTALI HİZMETLERİN YARGI KARARIYLA TESPİTİ

Sigortalı hizmetlerin geriye doğru tespitinde ilk sorun 4/b kapsamında sigortalı olanların geriye doğru sigorta hizmet tespiti yaptırıp yaptıramayacakları konusunda odaklanmaktadır.

---

10 5510 5. md. "bunlardan bakmakla yükümlü olunan kişi durumunda olmayanlar hakkında ayrıca genel sağlık sigortası hükümleri uygulanır."

11 5. madde 82. maddeye yollama yaprak 82. maddeye göre belirlenen günlük prime esas kazanç alt sınırının otuz katından fazla olmayanlar " ölçütü getirmiştir. 82. madde ise prime esas günlük kazancın alt sınırını "Bu Kanun gereğince alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt sınırı, sigortalıların yaşlarına uygun asgarî ücretin otuzda biri" olarak belirlemiştir. 5510 sayılı yasaya göre ay 30 gün olduğundan aylık alt sınırda doğal olarak asgari ücret olmaktadır.

1. Kendi Nam ve Hesabına Bağımsız Çalışanlarına Sigortalı Hizmetlerinin Tespiti

5510 sayılı sayanın yürürlüğe girmesinden önce, 4/b kapsamında sigortalı olanların sigortalıkları 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile tarımda kendi nam ve hesabına çalışanların sigortalılığını düzenleyen 2926 sayılı Tarım Bağ-Kur Yasası'nda düzenlenmiştir.

Her iki yasa da sigortalılığın zorunluluğu ilkesi kabul edilmiştir ve her iki yasada da re'sen tescile yer verilmiştir. Ne var ki, yargı kararlarında sigortalı hizmetlerin geriye doğru tespitini öngören bir yasal düzenleme bulunmadığı, aksine, sigortalılık sürelerinin belirli tarihler arasında belirli şekil şartlarını yerine getirme koşuluyla geçmişe dönük olarak borçlanmayla sigortalı sürelerden sayılabileceği, bu nedenle sigortalı hizmetlerin geçmişe dönük tespitinin olanaklı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Yargıtay bu 4/b'lilerin geçmişe dönük sigortalılıklarının tespit edilemeyeceği sonucuna ulaşırken iki temel gerekçeye dayanmıştır.

Yargıtay'ın Birinci gerekçesi, 506 sayılı yasanın 79/8 maddesinde yapılmış düzenlemenin bir benzerine 1479 sayılı yasada yer verilmemiş olmasıdır. Yargıtay HGK'na göre "1479 sayılı yasada 506 sayılı yasanın 79/ 8 maddesine koşut geçmiş Bağ-Kur hizmetlerinin tespitine ilişkin bir düzenleme mevcut değildir. Hal böyle olunca geçmiş Bağ-Kur hizmetlerinin tespitine karar verilmesine yasaca olanak bulunmamaktadır" (Yalçınkaya, 1999: 402). [12]

Yargıtay'ın ikinci gerekçesi ise geçmişe dönük hizmet tespiti davasına yer vermeyen yasa koyucunun bu eksikliği 1479 sayılı yasaya ek geçici 13. maddeyi ekleyerek gidermiş olmasıdır. Ek geçici 13. madde ise, geçmişe dönük hizmet tespitini düzenlememiştir. Madde sadece kuruma sigortalı olarak tescil edilmiş olma koşuluyla geçmiş hizmetlerin borçlanma yoluyla sigortalı sürelerden sayılabilmesine olanak tanımıştır. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da, maddeyi bu şekilde yorumlayarak "geçici madde 13'e göre sigortalı olarak kayıt ve tescilli bulunmak kaydı ile vergi dairelerine kayıtlı olarak kendi nam ve hesabına bağımsız çalıştıklarını belgeleyen sigortalılar belgeledikleri süreyi borçlanabilirler" (Yalçınkaya, 1999: 402) demiştir.

Yargıtay HGK'nun kararında söz etmiş olduğu Ek Geçici 13. madde 1479 sayılı yasaya 14.04.1982 tarihli 2654 sayılı yasayla eklenmiştir. Ek geçici madde bu konuda sürekli ileri doğru ötelenen bir milat gibidir. Madde birinci fıkrasıyla, bir çizgi çekerek, çizginin gerisinde kalanların sosyal güvenlik haklarını ortadan kaldırmıştır. Maddeye göre, sigortalılık niteliğini taşıyıp da yasanın yürürlüğe girdiği 14.04.1982 tarihine kadar kayıt tescilini yaptırmamış olanların her türlü hak ve yükümlükleri yasanın yürürlüğe girdiği 14.04.1982 tarihinden itibaren başlayacaktır.

12 Benzer kararlar için (Yalçınkaya, 1999: 402-419).

Sigortalılığın zorunluluğu ve re'sen tescil ilkelerine açıkça aykırı olan bu düzenleme ile sigortalılığı doğuran olay gerçekleşmiş, ancak tescil veya kayıt yapılmadığı için sigortalılık ortadan kalkmış olmaktadır. Sigortalı, tescil ve kaydını yaptırmayarak sigortalılığın zorunluluğu ilkesini ortadan kaldırma hakkına sahip olmaktadır.

Sigortalılığı gerektiren fiili ilişki içerisinde olduğu halde tescil ve kayıt yaptırmadığı için sosyal güvenlik hakkı yasayla ortadan kaldırılanlardan farklı olarak ek geçici 13. madde kayıt ve tescili yapılmış olanlara bir fırsat vermiştir. İkinci fıkraya göre tescil veya kaydını yaptırmış olanlar 01.10.1972 tarihinden yasanın yürürlüğe girdiği 14.04.1982 tarihine kadar geçen sürede vergi dairelerine kayıtlı olarak kendi nam ve hesabına çalıştıklarını belgeleyenler, belgeledikleri süreyi borçlanabileceklerdir.

Ek geçici 13. maddenin bir benzeri 619 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) nin geçici 1. maddesiyle düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle ek geçici 13. madde deki 14.04.1982 tarihi kararnamenin yürürlüğe girdiği 04.10.2000 olarak belirlenmiştir. Ancak 619 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi'nin 2000/61E., 2000/34 K, 26.10.2000 T. sayılı kararı ile iptal edilmiştir. [13] İptal kararı 08.08.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir (R.G: 2000). İptal kararı sonrası benzer bir hüküm 4956 sayılı Yasanın 47. maddesi ile 1479 sayılı yasaya geçici 18 madde eklenmiştir.

Böylece "sigortalılık niteliği taşıdıkları halde 4.10.2000 tarihine kadar kayıt ve tescilini yaptırmamış olan sigortalıların sigortalılık hak ve mükellefiyetlerinin 4.10.2000 tarihinden itibaren" başlayacağı kabul edilmiştir. Ayrıca, "zorunlu sigortalı olarak tescil edilmiş olanların sigortalılıkları, bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren altı ay içinde Kuruma yazılı olarak başvurmaları ve 20.4.1982-4.10.2000 tarihleri arasındaki vergi kayıtlarını belgelemek ve belgelenen bu sürelere ilişkin olarak 49 uncu ve ek 15 inci maddelere göre hesaplanacak prim borçlarının tamamını, tebliğ tarihinden itibaren bir yıl içinde, ödeme tarihinde bulundukları gelir basamağının yürürlükte olan prim tutarı üzerinden ödemek kaydıyla bu süreler sigortalılık süresi olarak" (1479 sayılı yasa Geçici 18 md.) değerIendirilebilecektir. Maddede öngörülen sürenin 02.02.2004 tarihinde sona ermesi öngörülmüştür.

Kendi nam ve hesabına çalışanların sigortalı hizmetlerinin tespiti 2012 yılında Yargıtay HGK'nun önüne gelmiştir. Yargıtay HGK eski kararlarıyla uyumlu bir şekilde, kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanların geçmişe dönük sigortalılıklarının tespitinin olanaklı olmadığına bir kez daha hükmetmiştir. HGK bu kararında eski görüşlerini tekrarlamakta, bu görüşlerine ek olarak zaman zaman

13 Anayasa Mahkemesi iptal kararının gerekçeli kararın resmi gazetede yayımlanmasından dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiş, karar 08.11.2000 tarihli resmi gazetede yayımlandığından iptal hukuki sonuçlarını 08.08.2001 tarihinde doğurmuştur.

yasa koyucunun borçlanma olanağı vererek hizmet tespiti yapılamamasının doğurduğu sakıncaları giderdiğini belirtmektedir. HGK kararına göre;

1479 sayılı Kanunda sigortalılık hak ve mükellefiyetlerinin belirli tarihlerden başlatılmasını zorunlu kılan düzenlemelere de yer verilmiş ve 1479 sayılı Kanunda, 506 sayılı Kanun'un 79/10. maddesine paralel nitelikte bir düzenleme bulunmadığı için, kural olarak hizmet tespiti davası açılmasının mümkün olmadığını dikkate alan yasa koyucu, sigortalılık niteliğini taşıdıkları halde Kuruma tescil edilmemiş kişilere zaman zaman kendi ad ve hesaplarına bağımsız çalıştıkları süreleri borçlanma ve bu sürelerin sigortalılık süresi olarak değerlendirilmesi olanağını tanımıştır (Yargıtay HGK: 2012/10-1477 E., 2013/570 K, 24.04.201,3 Legalnank.net).

Karar sosyal güvenlik hakkına yüksek yargının yaklaşımını ortaya koyması açısından da çarpıcıdır. Karara göre;

a) Sosyal güvenlik hakkı, temel insan haklarındandır.
b) Uluslararası hukuk normları ile Anayasalarla güvence altına alınmıştır.
c) "Ülkemizin ekonomik, sosyal ve kültürel değişimi sosyal güvenlik haklarına olumlu yansımakla birlikte, kimi zaman bu hakları sınırlayıcı düzenlemelere gidildiği de görülmektedir."

HGK'na göre uluslararası hukuk ve anayasayla güvence altına alınmış bir hak olan sosyal güvenlik hakkı sınırlayıcı düzenlemelerinde konusunu oluşturabilir. Ne var ki bu sınırlandırıcı hükümlerle yasanın sosyal güvenlik hakkının temel niteliklerini belirleyen hükümleri çeliştiğinde, HGK temel ilkeleri sadece tekrarlamakta, sınırlandırıcı hükümleri ise uygulanacak norm olarak görmektedir. [14]

HGK 1479 sayılı yasanın 26. maddesi uyarınca "sigortalı olma hak ve yükümlülüğünden vazgeçilemeyeceği ve kaçınılamayacağını, bu kanuna göre sigortalı sayılanların, sigortalı sayıldıkları tarihten itibaren üç ay içinde Kuruma başvurarak kayıt ve tescil yaptırmalarının zorunlu olduğunu, aksi durumda Kurum tarafından resen tescil işleminin yapılacağını" belirtmektedir.

Bir başka anlatımla HGK'ya göre sigortalılık 1479 sayılı yasanın 26. maddesi uyarınca zorunludur. Zorunluluk ilkesinin mantıksal sonucu olan re'sen tescil 26. madde de hükme bağlanmıştır. Sigortalılığı doğuran ilişki içerisine girenler, başvurmasalar da re'sen tescil edileceklerdir. Bu kabulün mantıki ve hukuki

14 Kararda açıkça belirtilmese de sosyal hakların sınırlandırılabilmesinde sürekli kullanılan anayasanın 65 maddesi kabulün dayanağını oluşturmuştur. Sosyal güvenlik hakkını, 65. maddenin 1961 Anayasası'ndaki eşdeğeri olan 53. madde açısından değerlendiren Çemberci'nin yakınması çarpıcıdır. Çemberci'ye göre; "Devlet (...) iktisadi ve sosyal amaçlarına ulaşma hedeflerini, ancak iktisadi gelişme ile mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir. Şu suretle, Devletçe bu ödevler yerine getirilinceye kadar Anayasa'nın 48 inci maddesine dayanılarak sosyal güvenlik hakkının varlığından söz edilemez; hiç değilse, o zamana kadar sosyal güvenlik hakkı askıdadır. Bu durum, gelişmesini henüz tamamlamamış olan ülkelerin ortak dramıdır" (Çemberci, 1977: 55).

sonucu özel bir düzenlemeye gerek kalmadan sigortalı olmayı gerektiren fiili durumun tespitiyle birlikte sigortalılık statüsünün de kazanılmasıdır. Kuşkusuz sigortalılık statüsü sadece haklar vermemekte aynı zamanda yükümlüklerde getirmektedir. Sigortalı olmanın gerektirdiği yükümlülükleri yerine getirmeyenlere yaptırım uygulanır, primler tahsil edilir. Ancak ekonomik, sosyal, kültürel veya bir başka nedenle yasayla zorunlu ve vazgeçilmez olan sigortalı olma statüsünden kimse yoksun bırakılamaz.

Aksinin kabulü, sigortalılığı tescil ettirmeyen, kurumca da tespit edilemeyen ancak sigortalılığı gerektiren faaliyette bulunanların, sigortalılığın zorunluluğu ilkesini yok edebilmeleri sonucunu doğuracaktır.

HGK'nun sözünü ettiği ek geçici 13 ve geçici 18. maddelerle getirilen borçlanma hakları, sigortalı hak ve yükümlüklerinin başlaması için süre verilmesi, sigortalılığın zorunluğu ilkesini, yine kişisel başvuru yapıp yapmama tercihi ile ortadan kaldırmaktadır. Bu durumda 4/b kapsamında sigortalı olma zorunluluğunu şahıslar isterse tescil ettirmemek yoluyla ortadan kaldırabilecektir.

İlginç ve çarpıcı olan ise zorunlu sigortalılığı iptal yetkisini kişilere tanıyan yasal düzenlemelerin yapılmış olmasıdır. 2006 yılında 5458 sayılı yasayla 1479 sayılı yasanın Ek 19. maddesinde yapılan değişiklik, sigortalılığı iptal yetkisi tanınmasının örneğidir. Yapılan düzenleme ile, 1479 ve 2926 sayılı yasalara göre kayıt ve tescili yapılmış olup da beş yıl ve daha fazla prim borcu bulunanların, prim borçlarını kurumca yapılan bildirimde kendilerine verilen süre içerisinde ödememeleri halinde, primlerinin karşıladığı ayın sonu, hiç prim yatırmamış olanların ise tescil tarihi itibarı ile sigortalılıklarının durdurulacağı hükme bağlanmıştır. Sigortalılığın durdurulmasının hukuki sonucu ise prim borcunun bulunduğu sürelerin sigortalılık süresinden sayılmaması ve bu sürelere ilişkin Kurum alacaklarının takip edilmemesi olarak belirlenmiştir. Aynı yasayla 1479 sayılı yasaya eklenen Geçici 26. madde de benzer hükmü 31.03.2005 tarihi itibarı ile beş yıl ve daha fazla prim borcu olanların bu sürelere ilişkin prim borçlarını yapılandırma talebinde bulunmayan veya bulunup da yapılandırma haklarını kaybedenler için de 1479 sayılı yasanın ek 19. madde hükmünün uygulanacağı belirtilmiştir.

Aynı hüküm 5510 sayılı yasanın geçici 17. maddesinde de tekrarlanmıştır. Bu kez borçlanma için öngörülen süre 5510 sayılı yasayı değiştiren 5754 sayılı yasanın 73. maddesinin yürürlük süresinden başlatılmıştır. 5510 sayılı yasanın Geçici 17. maddesi, maddenin yürürlük tarihi itibarı ile beş yıl ve daha fazla prim borcu olanların, prim borçlarının tahsiline ilişkin kurumca çıkartılacak genel tebliğin yayınlanmasını takip eden ay başından itibaren 6 ay içerisinde prim borçlarını ödememeleri halinde sigortalılık sürelerinin durdurulacağı hükmünü getirmiştir.

Tüm bu düzenlemelerin ve Yargıtay kararlarının sigortalılığın zorunluluğu ilkesiyle çeliştiği açıktır. Üstelik sosyal güvenlik hakkını düzenleyen, Türkiye'nin taraf olduğu, uluslararası sözleşmelere de açıkça aykırıdır. Türkiye Gözden Ge-

çirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 12. maddesi ile sosyal güvenlik hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla bir sosyal güvenlik sistemi kurmak ve sürdürmek yükümlüğü altına girmiştir. Her şeyden önce sigortalılığın zorunluluğu ilkesini boşa çıkartacak düzenlemelerle 4/b kapsamındaki sigortalıların sistemin dışında bırakıldığı bir sosyal güvenlik sistemine etkili bir sosyal güvenlik sistemi demek olanaklı değildir.

Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, hastalık ve analık yardımlarını, malullük yardımlarını, yaşlılık yardımlarını, ölüm yardımlarını, iş kazalarıyla meslek hastalıkları halinde yapılan yardımları, ölüm ödeneklerini, işsizlik yardımlarını, aile yardımlarını kapsayan bir sosyal güvenlik sisteminin zorunlu olduğunu belirtmektedir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 22. maddesi, sosyal güvenliğin öznesini ayrımsız herkes olarak belirleyip, "Herkes toplumun bir ferdi olarak Sosyal Güvenlik Hakkı'na sahiptir" demiştir. Bildirgenin 25. maddesi ise, her kişi ve ailesinin karşılaşacağı sosyal riskler nedeniyle yoksunluk yaşadığı tüm hallerde sosyal güvenlik hakkıyla korunma hakkı bulunduğunun altını çizmiştir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 25. maddeye göre;

Her kişinin gerek kendisi gerekse ailesi için yiyecek, mesken, tıbbi yardım ve gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere, sağlık ve refahını sağlayacak bir yaşama düzeyine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık hallerinde veya geçim olanaklarından iradesi dışında yoksunluk yaratacak diğer bütün durumlarda Sosyal Güvenliğe hakkı vardır.

Tüm bu hükümlerin yaşam bulması için sigortalılık statüsünün tanınması zorunludur. 4/b statüsündeki sigortalılıkta, sigortalılığı doğuran ilişkinin varlığı kabul edilmekte, sigortalılığın zorunlu olduğu ilkesi tekrarlanmakta, zorunluk ilkesine aykırı davranılması halinde kuruma re'sen tescil yetkisi tanınmakta, ancak sigortalı yükümlülüklerini yerine getirmediği için, yasayla sistemin dışına atılabilmektedir. Bir anlamda zorunlu sigortalılığı bireye iptal yetkisi veren bu düzenlemelerle sosyal güvenlik hakkının öznesini herkes olarak belirleyen uluslararası hukuk kurallarını bağdaştırmak olanaklı değildir.

Nitekim Yargıtay 10. HD 30.10.2008 tarihli kararında 2926 sayılı Kanun kapsamında zorunlu tarım Bağ-Kur sigortalısının süresinde kayıt yaptırmamış olmasına karşın sigortalı tespit davası açabileceği sonucuna sigortalılığın zorunluluğu ilkesinden hareketle ulaşmıştır. Yargıtay 10. HD'ne göre;

2926 sayılı Kanunun "sigortalılığın başlangıcı ve zorunlu oluşu" başlığını taşıyan 5. maddesinin birinci fıkrasında, "2. madde kapsamına girenler, 18 yaşını doldurdukları tarihi takip eden yılbaşından itibaren sigortalı sayılırlar. Ancak 7. maddede belirtilen süre içinde kayıt ve tescillerini yaptırmayan sigortalıların hak ve mükellefiyetleri kayıt ve tescil edildikleri tarihi takip eden aybaşından itibaren başlar", 2. fıkrasında da "bu suretle sigortalı olmak hak ve yükümlülüğünden vazgeçilemez ve kaçınılamaz" hükmü öngörülmüştür. Yasal koşulların varlığı halinde sigortalı olmak; kamu düzenine ilişkin, kişiye

bağlı, vazgeçilemez ve kaçınılamaz hak ve yükümlülük doğuran bir hukuksal statü meydana getirmekte olup, kişilerin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının bu statü durumunun oluşmasındaki rolü; yenilik doğurucu ve inşai bir durum değil, kanun gereği kendiliğinden oluşan statüyü belirlemekten ibarettir. Bu nedenledir ki, sosyal güvenlik hakkından HUMK'un 91. maddesi kapsamında feragat olanaksızdır. Bu bağlamda, gerek 2926 sayılı kanunun 57. maddesi, gerekse 1479 sayılı Kanunun 73. maddesinde öngörülen itiraz süresinin geçirilmesi sonucu olarak, Kurumca yapılan bu saptama dışında, sosyal güvenlik hakkının düştüğü, bu süre dışında hizmet tespiti davası açılamayacağının kabulü; Sosyal Güvenlik Hukukunun temel ilkeleri, sosyal güvenlik hakkının kendine özgü özellikleri ile vazgeçilemez ve kaçınılamaz niteliğine aykırı olacağı gibi, 2926 sayılı Kanunun anılan 5. ve 7. maddeleri hükmü ile de çelişecektir.

Hal böyle olunca da, 2926 sayılı Kanunun 57. ve 1479 sayılı kanunun 73. maddesi kapsamına, sosyal güvenlik hakkının özüyle ilgili konuların dahil edilemeyeceğinin kabulü zorunlu olduğu gibi, bir yıllık hak düşürücü sürenin geçirilmesinin hukuki sonucu, sadece, anılan maddenin öngördüğü kapsam ve prosedür çerçevesinde bir kesinleşme olup, yoksa, bu madde dışında, sigortalılığın tespitinin istenmesine ve mahkemenin de bu yolda karar vermesine karşı yasal bir engel bulunmamaktadır.

Nitekim 5510 sayılı Kanunun 5754 sayılı Kanunla değişik " yürürlükten kaldırılan hükümler" başlığını taşıyan 106. maddesinin, 4. fıkrası hükmüyle, 2926 sayılı Kanun tümüyle yürürlükten kaldırıldığı gibi, 2. fıkrası hükmüyle de 1479 sayılı kanunun 83, 84, geçici 10 ve ek geçici 6. maddeleri hariç diğer maddeleri, bu bağlamda, 73. maddesi yürürlükten kaldırılmış; anılan Kanunun "bildirim" başlığını taşıyan 42. maddesi hükmünde ise, kurumca yapılacak bildirimlere karşı her hangi bir itiraz süresi öngörülmemiştir (Yargıtay 10. HD, E. 2007/12329, K. 2008/13700 T., 30/10/2008).

2. Hizmet Akdi İle Çalışanların Sigortalı Hizmetlerinin Tespiti

Sosyal güvenlik uygulamasında sigortalı hizmetlerin geçmişe doğru yargı kararı ile tespiti hizmet akdi ile çalışanlarla sınırlı olarak gelişmiştir. Hizmet tespiti davalarını yargı sadece hizmet akdi ile çalışanlar açısından kabul etmiştir. Yargıtay'ın yerleşen bu uygulamasının yasal dayanağı olarak 506 sayılı SSK Yasası'nın 79/10 ve 5510 sayılı yasanın 86. maddeleri gösterilmiştir.

506 sayılı yasanın 79/10. maddesi, "işveren tarafından bildirilmeyen veya kurumca çalıştıkları tespit edilemeyen sigortalılar" öznesini kullanmıştır.[15] 506

15 506 sayılı yasanın 79/10 maddesi: "Yönetmelikle tespit edilen belgeleri işveren tarafından verilmeyen veya çalıştıkları Kurumca tespit edilemeyen sigortalılar, çalıştıklarını hizmetlerinin geçtiği yılın sonundan başlayarak 5 yıl içerisinde mahkemeye başvurarak alacakları ilam ile ispatlayabilirlerse, bunların mahkeme kararında belirtilen aylık kazanç toplamları ile prim ödeme gün sayıları nazara alınır."

sayılı yasa hizmet akdiyle çalışanların sigortalılıklarını düzenlemiş olduğu için hükmün bu şekilde düzenlenmiş olması doğaldır. Ne var ki 5510 sayılı yasanın 86. maddesi de, 506 sayılı yasanın 79/10. hükmüne paralel bir düzenleme yapmıştır. 5510 sayılı yasanın 86. maddesine göre de "aylık prim ve hizmet belgesi işveren tarafından verilmeyen veya çalıştıkları Kurumca tespit edilemeyen sigortalılar" hizmet tespit davası açabileceklerdir. [16]

a. Sigortalı Hizmetlerin Yargı Kararıyla Tespitinde Yargıtay Tarafından Belirlenen Temel İlkeler

Yargıtay kararlarından hareketle hizmet tespiti davlarında genel ilkeler belirlemek olanaklıdır. Bu ilkeler Yargıtay'ın hemen her kararında tekrarladığı, hizmet tespiti davalarının kabul edilmesi için belirlenmesini zorunlu gördüğü, hizmet tespit davasının olmazsa olmazları olarak nitelendirdiği olgulardır ve bu nedenle "ilke" kavramı ile ifade edilmişlerdir.

Yargıtay ilke olarak hizmet akdiyle çalışanların sadece işe girmeleriyle birlikte başka hiçbir işlem yapılarına gerek kalmaksızın sigortalı sayılmaları gerektiğini kabul etmektedir. Bu kabul 506 sayılı Yasanın 6/1. maddesinin ve 5510 sayılı Yasanın 7/1. maddesinin amir hükmüdür. (Özveri; 2000: 23) Yargıtay bu hükmün kamu düzeninden olduğunu sigortalılık hakkından feragatin mümkün olmadığını belirtmiştir. Gerçekten de "SSY. 6. maddesi hükmü. Yargıtay'ın da ifade ettiği gibi kamu düşüne ilişkin, yani mutlak emredici bir hükümdür." (Güzel, 1985: 193) Yargıtay 10. H.D 03.02.2000 tarihinde vermiş olduğu kararında sigortalılık hakkını "kişiye bağlı vazgeçilmez ve devredilemez nitelikte" bir hak olarak tanımlamıştır (Özveri, 2000: 23). Ne var ki hükmün emredici niteliği kaçak, sigortasız işçi çalıştırma gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır. Sigortasız çalışmayı ortadan kaldırmakla yükümlü kurum olan SGK da resmi internet sitesinde bu gerçeği kabul etmektedir. SGK'ya göre kayıt dışı istihdam "niteliği itibariyle yasal işlerde çalışarak istihdama katılan kişilerin, çalışmalarının gün veya ücret olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi" olarak tanımlanmıştır (SGK, 2015). SGK'ya göre "3 türlü kayıtdışı çalışma söz konusudur: Çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumuna hiç bildirilmemesi, Çalışma gün sayılarının eksik bildirilmesi, sigorta primine esas kazanç tutarlarının eksik bildirilmesi."

506 sayılı Yasayla ilgili Yargıtay kararları incelendiğinde hizmet tespiti davalarının fazlalığı dikkati çekmektedir. Yargıtay HGK'nun 23.03.1994 tarihli kararı ile bu karardaki gerekçeleri aynen benimseyen 04.02.1999 tarihli 21. HD kararı, Yargıtay'ın hizmet tespiti davalarına ilişkin olarak bugüne kadar vermiş

16 5510 sayılı Yasanın 86 maddesi: Aylık prim ve hizmet belgesi işveren tarafından verilmeyen veya çalıştıkları Kurumca tespit edilemeyen sigortalılar, çalıştıklarını hizmetlerinin geçtiği yılın sonundan başlayarak beş yıl içerisinde iş mahkemesine başvurarak, alacakları ilâm ile ispatlayabilirlerse, bunların mahkeme kararında belirtilen aylık kazanç toplamları ile prim ödeme gün sayıları dikkate alınır.

olduğu kararlardaki dayandığı temel ilkeleri yansıtması açısından adeta bir manifesto niteliği taşımaktadır[17] (Özveri, 2000: 24). Yargıtay'a göre;

a) Hizmet tespitine ilişkin kararlar kamu düzenini ilgilendirdiği için özel bir duyarlılık ve özenle yürütülmelidir.

b) Bu tür davalarda öncelikle davacının çalışmasına ilişkin belgelerin işveren tarafından verilip verilmediği, ya da kurumca tespit edilip edilmediği yöntemince araştırılmalıdır.

Bu koşullar oluşmuşsa işyerinin;

17 Hem Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Hem Yargıtay 21. Hukuk Dairesi aynı ilkeleri 5510 sayılı yasa yürürlüğe girdikten sonra da tekrarlamışlardır. Yargıtay 21 HD, 16.04.2012 tarihli kararında hem HGK kararlarına hem geçmiş kararlara referans vererek aynı ilkeleri tekrarlamaktadır. Karara göre; Yasal dayanağı 506 sayılı Yasa'nın 79/10. ve 5510 sayılı Yasa'nın 86/9. maddeleri olan bu tür davalarda öncelikle davacının çalışmasına ilişkin belgelerin işveren tarafından verilip verilmediği ya da çalıştıklarının kurumca tespit edilip edilmediği yöntemince araştırılmalıdır. Bu yasal koşul oluşmuşsa işyerinin o dönemde gerçekten var olup olmadığı, Kanunun kapsamında veya kapsama alınacak nitelikte bulunup bulunmadığı eksiksiz bir şekilde belirlenmeli daha sonra çalışma iddiasının gerçeğe uygunluğu özel bir duyarlılıkla araştırılmalıdır.

Çalışma olgusu her türlü delille ispatlanabilirse de çalışmasının konusu, sürekli kesintili mevsimlik mi olduğu, başlangıç ve bitiş tarihleri ve alınan ücret konularında tanıkların sözleri değerlendirilirken bunların inandırıcılığı üzerinde durulmalı, verdikleri bilgilere nasıl vakıf oldukları, işveren ve işçiyle, işyeriyle ilişkileri, bazen uzun yılları kapsayan bilgilerin insan hafızasında yıllarca eksiksiz nasıl taşınabileceği düşünülmeli ve tanıklar buna göre isticvap olunmalı, işyerinin kapsam kapasite ve niteliği ile bu beyanlar kontrol edilmeli, mümkün oldukça işyerinin müdür, amir, şef, ustabaşı ve posta başı gibi görevlileri ve o işyerinde çalışan öteki kişiler ile o işyerine komşu ve yakın işyerlerinde bu yeri bilen ve tanıyanlar dahi dinlenerek tanık beyanlarının sağlığı denetlenmeli ve çalışma olgusu böylece hiç bir kuşku ve duraksamaya yer bırakmayacak sağlıklı bir biçimde belirlendikten sonra ücret konusu üzerinde durulmalı, tespiti istenilen sürenin evvelinde ve sonrasında beyyine başlangıç sayılabilecek ödeme belgeleri ve sair bu nitelikte bir belge yoksa Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanunun m.288 de yazılı sınırları taşan ücret alma iddialarında yazılı delil aranmalı, bu sınırlar altında kalan ücret alma iddialarında ücret miktarları tanıklardan sorulmalı, 506 sayılı Yasa'nın 3/B-D maddeleri ile 5510 sayılı Yasa'nın 6/a-c maddelerinde de olduğu gibi ücretin sigortalı sayılmanın koşulu olan durumlarda ücret alma olgusunun var olup olmadığı özellikle saptanmalıdır. Bu davalarda işverenin kabulünün tek başına hukuki bir sonuç doğurmayacağı göz önünde tutulmalıdır. Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 16.9.1999 gün 1999/21-510-527, 30.6.1999 gün 1999/21-549-555- 3.11.2004 gün 2004/21- 480-579 sayılı kararları da bu doğrultudadır.

Yukarıda açıklanan hususlar, yeterli ve gerekli bir araştırmayla ve deliller hep birlikte değerlendirilerek aydınlığa kavuşturulduktan sonra o çalışmanın sigortalı çalışma niteliğinde olup olmadığı, ya da ne zaman bu niteliğe kavuştuğu yönü üzerinde durulmalı ve çalışmayı kapsama alan yasanın yürürlük tarihinden sonraki dönem için hizmetin tespitine karar verilmelidir (Yargıtay 21. HD, E.2010/11057, K. 2012/6204).

a) *O dönemde gerçekten var olup olmadığı,*
b) *Kanun kapsamında veya kapsama alınacak nitelikte bulunup bulunmadığı eksiksiz bir şekilde belirlenmelidir.*
c) *Bu belirlemelerden sonra ise çalışma iddiasının gerçeğe uygunluğu özel bir duyarlılıkla araştırılmalıdır.*

Bu genel ilkeleri sıralayan Yargıtay; bu tür davalarda çalışma olgusunun her türlü delille ispatlanabileceğine ilişkin hatırlatmayı yaptıktan sonra, mahkemenin delilleri değerlendirirken nelere dikkat etmesi gerektiğini de tek tek sıralama gereği duymuştur. Buna göre;

a) *Davacının çalışmasının konusu, sürekli, kesintili, mevsimlik mi olduğu, başlangıç ve bitiş tarihleri ve alınan ücret konularında tanıkların sözleri değerlendirilirken;*
b) *Bunların inandırıcılığı üzerinde durulmalı.*
c) *Verdikleri bilgilere nasıl vakıf oldukları,*
d) *İşveren ve işçiyle, işyeriyle ilişkileri,*
e) *Bazen uzun yılları kapsayan bilgilerin insan hafızasında yıllarca eksiksiz nasıl taşınabileceği düşünülmeli ve tanıklar buna göre isticvap olunmalı,*
f) *İşyerinin kapsam kapasite ve niteliği ile bu beyanlar kontrol edilmeli,*
g) *Mümkün oldukça işyerinin müdür, amir, şef gibi görevlileri ve o işyerinde çalışan öteki kişiler ile o işyerine komşu ve yakın işyerlerinde bu yeri bilen ve tanıyanlar dahi dinlenerek tanık beyanlarının sağlığı denetlenmelidir.*

Çalışma olgusunun bu şekilde «hiçbir kuşku ve duraksamaya yer bırakmayacak sağlıklı bir biçimde" belirlenmesinden sonra Yargıtay, ücretin üzerinde durulmasına işaret ederek ücretin hangi delillerle nasıl belirlenmesi gerektiğini de ayrıntılı olarak kararında belirtmektedir. Yargıtay'a göre;

a) *Tespiti istenilen sürenin evvelinde ve sonrasında beyyine başlangıcı sayılabilecek ödeme belgeleri ve sair bu nitelikte bir belge yoksa Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanununun M.288 de yazılı sınırları taşan ücret alma iddialarında yazılı delil aranmalı,*
b) *Bu sınırların altında kalan ücret alma iddialarında ücret miktarları tanıklara sorulmalı,*
c) *506 sayılı Kanunun madde 3 B ve D de olduğu gibi ücretin sigortalı sayılmanın koşulu olan durumlarda ücret alma olgusunun var olup olmadığı özellikle saptanmalıdır.*
d) *Bu davalarda işverenin kabulünün tek başına hukuki bir sonuç doğurmadığı göz önünde tutulmalıdır.*

Yargıtay 21. HD'ne göre kararda sıralanan tüm bu olgular «yeterli ve gerekli bir araştırmayla ve deliller hep birlikte değerlendirilerek aydınlığa kavuşturulduktan sonra:

a) *Çalışmanın sigortalı çalışma niteliğinde olup olmadığı,*

b) Ya da ne zaman bu niteliğe kavuştuğu yönü üzerinde durulmalı ve çalışmayı kapsama alan yasanın yürürlük tarihinden sonraki dönem için hizmetin tespitine karar verilmelidir" (Özveri, 2000: 26).

Yargıtay 5510 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra verdiği kararlarda da benzer ilkeleri tekrarlamıştır. Yargıtay'a göre;

a) 5510 sayılı yasanın geçici 7. maddesine göre, 5510 sayılı yasanın yürürlük tarihi olan 01.10.2008 tarihinden önceki hizmetlerin tespiti davalarının yasal dayanağı 506 sayılı yasanın 79/10. maddesidir.

b) Bu tür hizmet tespiti davalarının kanıtlanması yönünden özel bir yöntem öngörülmemiştir. Kimi ayrık durumlar dışında; resmi belge veya yazılı delillerin bulunması, sigortalı sayılması gereken sürelerin saptanmasında güçlü delil olmaları itibariyle sonuca etkili olurlar. Ne var ki bu tür kanıtların bulunmaması, salt, bu nedene dayalı istemin reddine neden olmaz.

c) Somut bilgilere dayanması, inandırıcı olmaları koşuluyla, Kuruma bildirilen dönem bordroları, tanıkları veya ip ilişkisini bilen veya bilmesi gereken işverenler tarafından Kuruma bildirilen komşu işyerleri çalışanları gibi kişilerin bilgileri ve bunları destekleyen kimi diğer kanıtlarla dahi sonuca gitmek mümkündür.

d) Sosyal Güvenliğe yönelik bu tür davalarda öncelikle davacının çalışmasına ilişkin belgelerin, işveren tarafından verilip verilmediği araştırılmalı, işyerinin o dönemde gerçekten var olup olmadığı, kanun kapsamında bulunup bulunmadığı eksiksiz bir şekilde belirlenmeli,

e) Daha sonra çalışma iddiasının gerçeğe uygunluğu özel bir duyarlılıkla araştırılmalıdır.

f) Çalışma olgusu her türlü delille ispatlanabilirse de çalışmanın konusu, sürekli mi kesintili mi olduğu, başlangıç ve bitiş tarihleri konularında tanıkların sözleri değerlendirilirken bunların inandırıcılığı üzerinde durulmalı, verdikleri bilgilere nasıl vakıf oldukları işveren, işçi ve işyeriyle ilişkileri dikkate alınmalı, işyerinin kapsam, kapasite ve niteliği ile bu beyanlar kontrol edilmeli, mümkün oldukça işyerindeki çalışmaları dava konusu sürede süreklilik arz eden işyeri çalışanları ile kayıt ve araştırma yolu ile belirlenmiş komşu ve yakın işyerinden tanıklar dinlenilmeli, çalışma olgusu hiçbir kuşku ve duraksamaya yer bırakmayacak şekilde açıkça belirlenmelidir (Yargıtay 21. HD, E. 2011/2140, K. 2011/2189, 14.03.2011).

Örneğin Yargıtay 21. HD, 02.04.2012 tarihli kararında, yerel mahkemenin kararını, "davacının çalışma olgusunun yeterli ve gerekli bir araştırmayla hiç bir kuşku ve duraksamaya yer bırakmayacak sağlıklı bir biçimde belirlenmediği" gerekçesiyle bozmuştur (Yargıtay 21. HD, E. 2010/9397, K. 2012/4912, T. 02.04.2012). [18]

Yargıtay hizmet tespiti davalarında, deyim yerindeyse bu "kılı kırk yarar" tutumunu ısrarla sürdürmektedir. Yargıtay'ın hizmet tespiti ile ilgili hemen her

18 Benzer kararlar için Bkz. http://www.calismatoplum.org

kararında sık sık, "eksiksiz", "özel bir duyarlılık", "sağlıklı bir biçim", gibi nitelendirmelerle ifadelerini güçlendirmesi, yargıca adeta hiçbir yorum yapma olanağı bırakmayarak, eksiksiz ispat koşulunu araması hizmet tespitlerindeki duyarlılığın uç noktalara ulaştığını göstermektedir. Ne var ki Yargıtay'ın kararında belirtmiş olduğu olguların tamamını yerel mahkemelerin eksiksiz olarak tespit edebilmeleri, kayıt dışı çalışmanın kural haline geldiği gerçeği karşısında neredeyse olanaksızdır. Hizmet tespitine konu olan davaların birçoğunda işveren dahi bulunmamakta, gazete ilanlarıyla taraf teşkili yapılmaktadır.

Ayrıca delil başlangıcı sayılabilecek ödeme belgelerinin olmaması halinde, HMK 288. maddesi hükümlerine göre ücretin belirlenmesi gerekir saptamasına da, zorunlu asgari ücret uygulamasının bulunduğu, kural olarak ücretin hizmet ilişkisinin kurucu unsurlarından sayıldığı, gerçek ücretin belirlenmesinde işverenin sigortaya vermiş olduğu bildirgelerin aksinin dahi tanık beyanları ve meslek odalarından alınacak belgelerle kanıtlanabilmesinin Yargıtay'ın yerleşmiş içtihatları gereği mümkün olduğu anımsandığında katılmamız olanaklı değildir.

Yargıtay hizmet tespiti davalarında tek kelimeyle Sosyal Güvenlik Kurumunu korumaya öncelik vermektedir. Yargıtay'ın Kurumu korumak istemesi kınanacak ya da eleştirilecek bir tutum da değildir. Sosyal Güvenlik Kurumunun ayakta kalması ve etkin bir hizmet vermesi sosyal güvenlik hakkının yaşama geçmesi için zorunludur. Ancak, kurumu korumak adına bireylerin sosyal güvenlik hakkına ulaşmasını neredeyse olanaksızlaştıracak katı bir tutumu benimseme de kabul edilebilir bir yaklaşım değildir.

Unutulmamalıdır ki, 18.06.1958 tarihli İçtihadı Birleştirme Kararında (İBK) belirtilmiş[19] olduğu gibi yasanın korumayı hedeflediği bir kesimin aleyhine sonuç doğuracak şekilde yorumundan kaçınılması gerektiği kanısındayız. Neredeyse hakkın gerçekleştirilmesini olanaksız kılan bu yorumun sosyal güvenlik hakkını güvence altına almaya çalışan Sosyal Güvenlik Hukuku'nun temel ilkeleriyle uyumlu olduğu kanısında değiliz.

b. Fiili Çalışmanın Kanıtlanması Zorunluluğu

Yargıtay'ın ilke kararlarına göre sigortalı sayılabilmek için sigortalı işe giriş bildirgesinin varlığı yeterli değildir. Bir başka anlatımla işe giriş bildirgesi hizmet akdinin varlığını tek başına göstermez. Sigortalılığın var olduğunun kabul edilebilmesi için eylemli çalışmanın tespiti zorunludur. Yargıtay'a göre, *"Sigortalı statüsünde olmayan, sigortalı niteliği taşımayan bir kimsenin sigortalılık süresinden söz etme olanağı bulunmamaktadır. Olağan olarak sigortalılık niteliği, taraflar arasında iş sözleşmesi ilişkisinin kurulması ve çalışmaya/çalıştırılmaya başlanması ile kazanılmakta olup, yazılı olarak düzenlenen veya sözlü olarak benimsenen sözleşme ile birlikte, sigortalılığın oluşumu yönünden eylemli (fiili=gerçek) çalışma olgusunun varlığının da kanıtlanması gerekmektedir" (*Yar. 10. HD, E. 2013/917, K.2013/2451, T. 18.02.2013, Çalışma ve Toplum, 2014/1:

19 Bkz. (Yavuz, 1993; 695)

528). Yargıtay "çalışmanın niteliği", "gerçek bir çalışma olup olmadığı" belirlenme*den, gerçek çalışma "somut ve inandırıcı bilgilere dayalı" olarak kanıtlanmadan sigortalılığın tespit edilemeyeceğini* belirtmiştir (Yar. 21. HD, E. 2014/6214, K. 2014/20415, T. 20.10.2014, Çalışma ve Top*lum*, 2015/3: 410).

c. Birden Fazla İşe Giriş Bildirgesi Verilmesi Kesintili Çalışma

Yargıtay, Kurumdan prim kaçırmanın en yaygın yollarından birisi olan çalışmaların eksik bildirilmesi gerçeğini ne yazık ki çok fazla dikkate almamıştır. Özellikle taşeron uygulamasının da yaygınlaşmasıyla birlikte kıdem tazminatlarını sıfırlamak amacıyla sık sık girdi çıktı yapılması, çalışmaların eksik bildirilerek prim ödemekten kaçınılması, çalışma yaşamında sıkça yaygın olan uygulamalardır. Yargıtay, özellikle bir işyerinde birden fazla bildirge verilmiş olması durumunda, bu durumun çalışmaların kesintili geçtiğinin karinesi olduğu ve bu karinenin aksinin de ancak eş değer yazılı delillerle kanıtlanması gerektiğini birçok kararında ısrarla vurgulamaktadır (Özveri, 2000: 27). Yargıtay'ın bu ısrarı prim kaçırma olgusunun oldukça çarpıcı bir şekilde olayların mantığı ile ortaya çıkmış olduğu durumlarda dahi sürmüştür. [20]

Yargıtay kesintili çalışmaların varlığı halinde, her girdi çıktı işleminden sonra hak düşürücü sürenin yeniden işlemeye başlayacağı doğrultusundaki içtihadını tekrarlamıştır. Yargıtay 21. HD'ne göre "Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinde, işverence Kuruma verilecek belgeler; işe giriş bildirgesi, aylık sigorta primleri bildirgesi, dönem bordrosu vd. şeklinde sıralanmıştır. Bu belgelerden birisinin dahi Kuruma verilmiş olması veya Kurumca, fiilen ya da kayden sigortalı çalışma olgusunun tespiti halinde hak düşürücü süreden söz edilemeyecektir. Kesintili çalışmanın varlığı halinde ise, kesintinin öncesi ve sonrasında oluşacak her çalışma devresi için dava koşullarının varlığı yukarıda belirtilen olgular dikkate alınarak belirlenecektir" (Yargıtay 21. HD, E. 2012/14599, K. 2013/24122, T. 17/12/2013).

Kaçak işçi çalıştırma, çalıştırılan sürelerin veya ücretin olduğundan daha düşük olarak kuruma bildirilmesi şeklinde yapıldığı için, yönetmelikte bu uygulamaya karşı geliştirilen tek önlemin, "kısmi istihdama ilişkin yazılı hizmet sözleşmesi" istenilmesi olduğunu söyleyebiliriz. Bu önlemin ise, bu gün uygulamada görülen çifte bordronun yanında çifte yazılı hizmet sözleşmesi yapılmasından başka bir işe yaramayacağı kaygısını taşımaktayız. Ne yazık ki yasa koyucu,

20 Bu konuda Yargıtay'ın 1996 kararlarının tartışıldığı toplantıda Kartal İş hakiminin eleştirileri çarpıcı bir örnektir. Olay da bir kooperatif inşaatında bekçi olarak çalışan bir işçinin çalıştığı günler ayda üç beş gün gösterilmiş. Hizmet tespiti davasına bakan yargıç olayı şöyle özetlemiştir: "konumu itibariyle bir bekçinin, inşaatta yatıp kalkan bir bekçinin bir ayın üç günü orayı bekleyip kalan 27 gününde de o koskoca inşaatı Allah'a havale etmesi o hayatın akışına terstir, dedim. Ve burada hayatın olağan akışını kullandım. Ancak Yargıtay kabul etmedi bunu, Genel Kurulda kabul etmedi bunu" (Milli Komite, 1996: 292-293).

bu düzenlemeyi yaparken haklarını aradıkları için bedel ödenek zorunda kalan insanların, bu bedeli ödememek için haklarından vazgeçmek zorunda kalacakları gerçeğini unutarak, işçilere ya işlerini yitirme ya da gerçekleri yansıtmayan yazılı hizmet sözleşmesi yapma seçeneklerinden başka bir seçenek sunmamıştır.

d. Sigortalı Hizmetlerin Yargı Kararıyla Tespitinde Süre

aa. Sürenin Hukuki Niteliği

506 sayılı yasanın 79. 5510 sayılı yasanın 86. maddelerine göre Kuruma bildirilmeyen hizmetlerin yargı kararıyla tespiti için, sigortalıların, çalıştıkları hizmetlerin geçtiği yılın sonundan başlayarak 5 yıl içerisinde dava açmaları gerekmektedir. Yargıtay'ın yerleşmiş kararlarına göre beş yıllık süre hak düşürücüdür. "Kural olarak; sigortalı, bildirimsiz kalan çalışmalarının tespitini, hak düşürücü sürenin işlemeye başladığı, hizmetin geçtiği yılın sonundan itibaren beş yıl içerisinde isteyebilir" (Yargıtay Hukuk Genel Kurulu E. 2011/10-751, K. 2012/68 T. 15.02.2012). [21]

Yargıtay 1995 yılından sonra vermiş olduğu kararlarında ise istikrarlı bir şekilde kesintili hizmetlerde de hak düşürücü sürenin işleyeceğine, bir başka ifadeyle hak düşürücü sürenin kesilemeyeceğine karar vermiştir. Yargıtay'a göre "davacının aynı işyerinde bu tarihten sonra çalışmasını sürdürmesinin veya beş yıllık hak düşürücü süre içerisinde tekrar aynı işyerine girerek çalışmasının, hak düşürücü sürenin kesilmesi ve durmasının mümkün olmadığı hukuksal gerçeği de ortadadır" (Özveri, 2000: 30).

506 sayılı yasadaki sürenin hak düşürücü süre olarak kabul edilmesi halinde Yargıtay'ın kararına katılmamak olanaklı değildir. Ancak, bizimde katıldığımız bir görüşe göre, "söz konusu süreyi zamanaşımı süresi olarak yorumlamak, böylece zamanaşımının durmasına ilişkin esasları burada da uygulamak doğru olur. Yasanın amacı, Kuruma bildirilmemiş sigortalıların sosyal güvenlik hakkını korumak olduğuna göre, dava süresinin zamanaşımı olarak nitelendirilmesi bu amaca uygun düşer" (Güzel/Okur, 1996: 148).

bb. Sürenin Başlangıcı

Yargıtay hak düşürücü süreninin başlangıcını belirlemek için 506 sayılı yasanın 79/8. maddesinde yer alan "hizmetlerinin geçtiği yılın sonunda" ibaresini yorumlarken "bu anlatım karşısında hak düşürücü süre sigortalının işi bıraktığı yılın sonundan itibaren başlayacaktır" sonucuna ulaşmıştır" (Özveri, 2000: 30). Yargıtay'ın bu yorumu, "sosyolojik gerçeklere uygun düşmektedir. İşten atılma

21 Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 26.02.2003 ve 2003/21-43 Esas, 2003/97 Karar sayılı kararında da belirtildiği gibi işe giriş bildirgelerindeki imzaların sigortalıya ait olduğu anlaşılan dönemlerin bitiminden itibaren davacının çıkış ve tekrar giriş tarihleri arasındaki her döneme ilişkin istemi ayrı, ayrı 5 yıllık hak düşürücü süre yönünden değerlendirip, hak düşürücü sürrenin dolmuş olan donemler için istemi ret etmek" (Yargıtay 21. HD, E. 2009/13442 K. 2010/9718 T. 11.10.2010).

korkusuyla işvereninden ücret bordrosu dahi isteyemeyen bir işçiden, hizmet ilişkisi devam ederken işvereni aleyhine dava açmasını beklemek, en azından iş güvencesinin bulunmadığı ülkemiz koşullarında gerçek olmayacak bir beklentidir. Nitekim İş Hukuku çerçevesinde işçilik alacakları ile sosyal sigortalar alanında hizmet tespitine ilişkin açılan davaların neredeyse tamamı iş ilişkisinin sona ermesinden sonra açılmaktadır.

Yargıtay'a göre; "işverenin işe giriş bildirgesini vermesi ya da çalışmanın iş müfettişi raporuyla belirlenmesi durumunda sigortalı çalışmaların belirlenmesi davasında beş yıllık hak düşürücü süreye bakılmayacaktır." Ne var ki Yargıtay HGK, sigortalının "ayrılmaksızın aynı işyerinde Emekli Sandığı'na ya da Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabi olarak çalışmasını sürdürmesi veya ayrılıp da hak düşürücü süre içinde tekrar aynı işyerinde çalışmaya başlaması hizmet tespitinde söz konusu olan hak düşürücü süreyi kesmez ve durdurmaz" diyerek sigortalının işyerinden ayrılmaksızın, sadece bir anlamda statü değiştirmesi halinde de hak düşürücü sürenin işlemeye devam edeceği sonucuna ulaşmıştır (Özveri, 2000: 31).

Yargıtay l0. HD'de 16.12.1999 tarihli kararında HGK'nun yukarıda belirtmiş olduğumuz kararındaki gerekçeleri benimseyerek, sigortalının belediyedeki çalışmasını kesintisiz olarak sürdürmesine karşın, işçilikten memurluğa geçmesini hizmet akdinin feshi olarak yorumlayarak, hak düşürücü sürenin dolduğu sonucuna ulaşmıştır. Kararın karşı oy yazısında ise oldukça isabetli olarak davacının Sosyal Güvenlik açısından Emekli Sandığına tabi olmaya başlamasının hizmet akdinin sona ermesi anlamına gelmeyeceği belirtilmiştir (Özveri, 2000: 31)

Yargıtay 10. HD bu konuda içtihat değişikliği yapmıştır. 10. HD'ne göre;

Somut olayda, davacının 14.01.1994 tarihinde Emekli Sandığına tabi olarak çalışmaya başladığı, sigortalı çalışmasının sona erdiği 14.01.1994 tarihinden sonra davanın 17.02.2006 tarihinde açıldığı ve beş yıllık hak düşürücü sürenin fazlasıyla geçmiş olduğu gözetilerek davanın reddine karar verilmiş ise de uyuşmazlık; sigortalının, 506 sayılı Yasa kapsamında çalışmakta iken, aynı işyerindeki çalışmasının 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Yasasına tabi olarak devam etmesi halinde, hak düşürücü sürenin; bu çalışmalardan hangisinin sona erme tarihi başlangıç alınarak hesaplanacağı; buna bağlı olarak da hak düşürücü sürenin somut olay yönünden gerçekleşip gerçekleşmediği, noktasında toplanmaktadır.

Davacının aynı işyerinde çalışmaya devam ettiği hususu tartışmasız olup; çalışma kesintisiz devam ettiğine göre, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 79/10 maddesinde yer alan "hizmet" kavramının, somut olay yönünden hem sigortalı hem de emekli sandığı hizmeti birlikte değerlendirilmek suretiyle belirlenmesi ve hak düşürücü sürenin hesabında da bu belirlemenin esas alınması gerekir. Bu durum "işçi yararına yorum ilkesi"nin doğal sonucudur. Hal böyle olunca; davacının aynı işyerinde sigortalı hizmeti sona ermekle birlikte Emekli Sandığına tabi hizmetinin dava tarihinde halen devam ettiği, çalışmanın kesintisiz olduğu belirgin olmakla hizmet tespiti davası aç-

mak için yasada öngörülen beş yıllık hak düşürücü sürenin dolduğunu kabule olanak bulunmamaktadır" (Yargıtay 10. HD, E. 2011/123724, K. 2012/1597, T. 07.02.2012).

Sigortalının mirasçıları açısından hak düşürücü sürenin başlangıcını tartışan 21. HD, 27.04.1999 tarihli kararında oldukça isabetli bir şekilde; "eğer hak düşürücü süre murisin ölümünden önce dolmamışsa, mirasçılar için bu sürenin ölüm tarihinden itibaren işlemeye başlaması gerektiğine" karar vermiştir. Yargıtay'a göre "bir hak sahibi yönünden, sözü edilen sürenin gerçekleşip gerçekleşmediğinden bahsedebilmek için, öncelikle muristen bu kişiye sigorta kollarından bir hakkın intikal etmesi ve kişinin buna bağlı bir talep hakkının doğması gerekir. Henüz hakkının doğmadığı, murisin sağlığında kullanıp kullanmayacağı belli olmayan, murise ait bir hakkın kullanılmamasından ve buna bağlı hak düşürücü süreden söz edilemez. Şu duruma göre, bir hak sahibi yönünden hak düşürücü süre; ancak muristen kendisine sigortalılık tespit istemine ilişkin bir hakkın intikal ettiği ölüm tarihinde başlamalıdır. Ne var ki muris tarafından sağlığında kullanılmamış ve hak düşürücü sürenin gerçekleştiği bir durumda artık, hak sahibine intikal edecek bir dava hakkının da söz konusu olamayacağı kuşkusuzdur" (Özveri, 2000: 31).

e. Hizmet Tespitinin Sonuçları

Hizmet tespiti kararının kesinleşmesi ile birlikte yargı kararı ile tespit edilen süreler sigortalılık süresine eklenecektir. Uygulama da Kurum, sigortalılık süresinin geç tespit edilmesi nedeniyle, işverenden genellikle yatırılmayan primleri tahsil edememektedir. Ya kurum açısından zamanaşımı dolmuş olmakta ya da işveren bulunamamaktadır. Bu durumda Kurum sigortalılık süresine ,tespit edilen süreleri eklemek için sigortalıdan, tespit edilen sürelerin primlerini yatırmasını, aksi halde tespit edilen süreleri hizmet süresine eklemeyeceğini bildirerek yeni bir uyuşmazlık konusu yaratmaktadır.

Prim tahsili ile sorumlu olan Kurumun bu tavrı, hem kendi görevini yapmamış veya yapamamış olmasının sorumluluğunu sigortalıya yıkmak, hem de yargı kararlarının bağlayıcılığını uygulamamak anlamına gelmektedir. Konu Yargıtay'ın önüne geldiğinde ise Yargıtay 10. HD Kurumun işlemini iptal ederek, tespit edilen sigorta sürelerine göre prim yatırılıp yatırılmadığına bakılmaksızın işlem yapılması gerektiğine karar vermiştir. Yargıtay 10. HD "506 Sayılı Yasanın 79. maddesinde Yönetmelikte tespit edilen belgeleri işveren tarafından verilmeyen veya çalıştıkları kurumca tespit edilemeyen sigortalıların, çalıştıklarını, hizmetlerinin geçtiği yılın sonundan başlayarak 5 yıl içerisinde mahkemeye başvurarak alacakları ilam ile ispatlamaları halinde, bunların mahkeme kararında belirtilen aylık kazanç toplamları ile prim ödeme gün sayıları Sosyal Sigortalar Kurumu'nca nazara alınır" hükmünün öngörülmesine, mahkeme kararıyla tespit edilen günlere ilişkin primleri ödeme yükümünün işverene, tahsil yükümünün kuruma ait olması nedeniyle, tespite konu hizmetlere ilişkin prim borcunun ödenip ödenmediğine bakılmaksızın hizmet tespiti kararıyla kazanılan gün sa-

yısının; hizmet tespitine ilişkin hükmün kesinleşmesinden sonra kurum yönünden bağlayıcılık" kazandığını belirtmiştir (Yargıtay 10. HD, E. 2005/12426, K. 2006/2934, T. 20.03.2006).

SONUÇ

Sosyal güvenlik sistemimiz henüz bireye çağdaş ölçülerde güvence vermekten çok uzaktır. Sigortalı hizmetlerin tespiti gibi, sosyal güvenlik hakkının gerçekleşmesinde kilit rol oynayabilen bir konuda Yargıtay'ın Kurumu koruma kaygısını ön planda tutarak kayıt dışı çalışmanın faturasını sigortalılara çıkartması, sosyal güvenlik hukuku açısından savunulabilir bir tutum değildir. 5510 sayılı yasanın gerekçesinde de belirtilmiş olduğu gibi çağdaş, kaliteli ve herkesi kapsayan bir sosyal güvenlik gereksinimi evrensel bir gereksinimdir. Sosyal Güvenlik Kurumları popülist politikalarla yağmalanmıştır. Borçlanma yasaları, kayıt dışından kaynaklanan prim kayıpları, prim afları, hizmet sunumunda yapılan yolsuzluklar sosyal güvenlik kurumlarını iflasın eşiğine getirmiştir. Kayıt dışının, popülist politikaların hizmet sunumunda yaşanan yolsuzlukların sorumlusu sigortalılar değildir. Sigortalılar, güvencesizlik çemberi içerisinde kuşatılmışlar, kendi kurumlarına sahip çıkamamışlar, sosyal güvenlik bilincini geliştirememişler, kuruma kendi dışlarında yabancı bir örgütlenme olarak bakmak zorunda kalmışlardır.

Aslında mevzuat açısından konu nettir. Sosyal güvenlik yükümlülüklerine uygun davranılıp davranılmadığını denetlemek Kurumun görevidir. Prim kaçaklarını engelleyecek prim ödemeyenlere etkili yaptırımlar uygulayacak olan Kurumdur. Kurumun asli görevini yerine getirmemesinin bedeli sigortalıya ödettirilmemelidir. Sigortalı hizmetlerin tespitinde, 4/a'lı, 4/b'li ayrımı yapıp, 4/b'liler açısından zorunlu sigortalılığı iptal yetkisini sigortalıya tanımak sosyal güvenliğin zorunluluğu ilkesiyle bağdaşır bir yaklaşım değildir.

Sigortalı hizmet tespitlerinde adeta sigortalıdan imkansızı gerçekleştirmesini isteyecek katılıkta kesin, şüpheye yer bırakmayan kanıtlarla sigortalılığı kanıtlamasını istemek, nerdeyse dava açmayın noktasına getirmek, hem dava yoluyla hak aramanın sınırlandırılması, hem sosyal güvenliğin yorum yoluyla alanının daraltılması sonucunu doğuran bir tutumdur.

Sosyal güvenlik sisteminin ana konusu kayıt dışı ve prim kaçaklarıdır. Kayıt dışı ve prim kaçaklarını engelleyecek en etkili yol ise, işçilerin örgütlenmesini sağlayarak sendikalar aracılığı ile kayıt dışının önlenmesidir. Hizmet tespitini zorlaştırarak kurumu korumak, sigortalıların güvencesiz kalmasının dışında kuruma da ciddi bir yarar getirmeyecektir.

KAYNAKÇA

Çemberci, Mustafa (1977), *Sosyal Sigortalar Kanunu* Şerhi, Ankara: Olgaç Matbaası.

ÇSGB (2013*), Ulusal İstihdam Stratejisi: 2014-2023,* Ekim.

Güzel, Ali (1997) "Fabrikadan İnternet'e İşçi Kavramı ve Özellikle Hizmet Sözleşmesinin Bağımlılık Unsuru Üzerine Bir Deneme", *Kamu* İş Hukuku *ve İktisat Dergisi*, 4 (2).

Güzel, Ali ve Ali Rıza Okur (1996) *Sosyal Güvenliğin Temel İlke ve Sorunları Işığında SSK*, İstanbul: Birleşik Metal İş, 96 (10).

SGK (2015) Kayıtdışı İstihdam Genel Bilgi, (http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/kayitDisi/kayitdisi_istihdam/!ut/p/, Erişim Tarihi: 07.10.2015).

Resmi Gazete, 08.11.2000, 24224.

İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi (1998) *Yargıtay'ın* İş Hukukuna İlişkin Kararları*nın Değerlendirilmesi 1996*, İstanbul: MESS.

Özveri, Murat (2000) *Yargı Kararları Işığında 506 Sayılı Yasa ve Sosyal Güvenlik*, Kocaeli: Selüloz İş.

Yalçınkaya, Orhan (1999) *Türk İ*ş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Uygulamaları 5*: Bağ-Kur Kanunu*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Yavuz, Cevdet (1993) *Medeni Kanun Borçlar Kanunu ve Diğer Mevzuat*, İstanbul: Beta.

Yargıtay 9. HD, 2008/10530 E. 2010/4617 K, 22.02.2010 T.

Yargıtay 9. HD, 2008/12560 E, 2010/4619 K, 23.02.2010 T., Çalışma ve Top*lum*, 2010/4, 27, 259-272.

Yargıtay 10. HD, E. 2013/327, K. 2013/1329, T. 05.02.2013.

Yargıtay 10. HD, 2011/5857 E. 2011/12907 K, 03.10.2011 T.

Yargıtay 10. HD, E. 2014/26435, K, 2015/1649, T. 30.01.2015.

Yargıtay 10. HD, E.2014/962, K. 2014/8424, T. 11.04.2014, Çalışma ve Toplum, 2014/3, 420.

Yargıtay 10. HD, E. 2013/917, K.2013/2451, T. 18.02.2013, Çalışma ve Toplum, 2014/1, 528.

Yargıtay 10. HD, E. 2005/12426, K. 2006/2934, T. 20.03.2006.

Yargıtay 21. HD, E. 2012/7981 K. 2012/6794 T.: 30.04.2012, Çalışma ve Toplum, 2013/2.

Yargıtay 21. HD, E.2010/11057, K. 2012/6204.

Yargıtay 21. HD, E. 2011/2140, K. 2011/2189, 14.03.2011.

Yargıtay 21. HD, E. 2012/14599, K. 2013/24122, T. 17/12/2013.

Yargıtay 21. HD, E. 2009/13442 K. 2010/9718 T. 11.10.2010.

YHGK, 2012/10-1477 E., 2013/570 K, 24.04.2013, Legalbank.net.

YHGK, E. 2011/10-751, K. 2012/68 T. 15.02.2012.

SON DÖNEM SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI VE SOSYAL HARCAMALARIN ELEŞTİREL BİR ANALİZİ

E. Evren Özer
Akdeniz Üniversitesi
Hale Balseven
Akdeniz Üniversitesi

Özet: Bu çalışmada son dönem Türkiye'de en tartışmalı konularından biri olan sosyal harcamalar niteliksel ve niceliksel olarak analiz edilmektedir. 2001 sonrası dönem sosyal harcamaların niteliksel ve niceliksel gelişimi açısından bir dönüm noktası olmuştur. Bu dönemin niteliksel değişiminin temel özellikleri: Yapılan yardımların hak temelli olmaktan ziyade *sadaka* ve *hayırseverlik* anlayışı çerçevesinde olması ve nakdi değil ayni olmasıdır. Niceliksel açıdan değerlendirildiğinde toplam harcamalar düzeyinin arttığı ve kapsamının genişlediği görülmektedir. Bu sürecin en önemli sonucu gelir dağılımı üzerindeki düzeltici etkilerin yaratılmış oluşudur. Bununla birlikte bu düzelmenin niteliksel ve niceliksel özelliklerinin sosyal haklar perspektifinden yeterliliği önemli bir araştırma sorusudur. Bu tebliğde bu soruya yanıt verebilecek bir analiz, gelişmiş ve benzer gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırmalı olarak yapılmaktadır. Gelir dağılımındaki iyileşmeye rağmen Türkiye'nin OECD ülkeleri arasında gelir eşitsizliği en yüksek ülkeler arasında olması, bireylerin sosyal haklar temelinde temel toplumsal risklere karşı bireyselleşmiş korumaya sahip olma durumunun çok uzağında olunduğunu göstermektedir. Üstelik bu dönemin ayırt edici niteliği haline gelen *istihdam yaratmayan büyüme* olgusu sorunun tek başına sosyal harcama mekanizmasıyla ikincil dağılım ile çözümünün zorluğunu göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: sosyal haklar, sosyal harcamalar, hak temelli, niceliksel ve niteliksel.

Abstract: This paper analyses social expenditure in terms of quantitative and qualitative dimensions which is the most disputable subject in Turkey since 2000. The main characteristics of this period in terms of qualitative transformation of social expenditure are: it is based on charity than social rights and given in kind as opposed to being given in money. On the other hand the level of total expenditure has increased and the range of expenditure has expanded. Inspite of relative improvement in income distribution, Turkey is the one of the

worst country in OECD in income distribution. This fact shows that individual are quite far away being protected based on social rights. Morever, inequality in income distribution can not decreased by just social expenditure in the fact that the growth in Turkey has not generated employment since 2000s.

Keywords: social rights, social expenditures, right based, quantitative and qualitative.

GİRİŞ

Sosyal harcamalar küreselleşmeyle birlikte büyüyen gelir dağılımı sorununu çözmede önemli bir mali araç haline gelmiştir. Diğer yandan küreselleşme sürecinin kendisi devletin niteliğinde ve bunun sonucu olarak sosyal devlet anlayışında getirdiği farklılıklarla sosyal harcamaları niteliksel ve niceliksel olarak dönüşümünde belirleyici olmuştur.

Söz konusu dönüşümü izlemeye dönük farklı disiplinlerden çalışmaların arttığı görülmektedir. Bu çalışmada söz konusu dönüşüm Türkiye örneğinden ele alınmakta ve genel devlet sistematiği içinden değişimin temel parametrelerinin açıklanması amaçlanmaktadır. Sosyal harcamaların niceliksel artışı yanında gelir dağılımı sorununun çözümümde etkin olup olmadığı önemli bir sorudur. Bu etkinsizliğin nedenlerinin ortaya konulması çalışmanın bir diğer amacıdır. Çalışmada metodolojik olarak sosyal harcamalar tanımı içinde yer alan eğitim dışındaki sağlık ve sosyal koruma (emekli aylıkları ve diğer harcamalar, sosyal yardım ve primsiz ödemeler ve doğrudan gelir desteği ödemeleri) harcamaları alınarak incelenmektedir.

Bu çerçevede birinci bölümde kuramsal olarak sosyal devlet anlayışının gelişimi açıklanmaktadır. İzleyen bölümde Türkiye'de 2000'li yıllarda artan sosyal harcamaların, hem niteliksel hem de niceliksel yönüne, OECD ülkeleriyle karşılaştırılmasına, merkezi yönetimin ve mahalli idarelerin kendi alanlarında bu konudaki harcamalarına sayısal veriler ve tablolar aracılığıyla yer verilmiştir. Son olarak da sosyal harcamalardaki görünürdeki bu artışların gerçekten ülkemizi bir 'sosyal devlet' yapma yolunda gerçekten hizmet edip etmediği ve gelir dağılımı sorununu çözmedeki etkinliği tartışılmaktadır.

I. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI VE SOSYAL HARCAMALAR

Sosyal devlet anlayışının yaygınlaşmasına ve bu çerçevede sosyal harcamaların evrimine neden olan temel haklar vatandaşlık haklarıdır. Vatandaşlık temel olarak, bireylerin sahip oldukları ve kullandıkları vatandaşlık hakları temelinde tanımlanır. Vatandaşlık hakları bireyin topluma entegre olma, toplumla bütünleşme biçimlerini ve düzeylerini belirler.

Bu çerçeveden vatandaşlık üç şekilde tanımlanır:

1. *Piyasa Vatandaşlığı veya Medeni Vatandaşlık*: İçeriği genellikle medeni haklar ve özgürlüklerdir. Can güvenliği, mal, insan, sermaye ve hizmetlerin serbest dolanımı, kazanç getiren iş yapma, özel mülkiyet, özgür sözleşme ve sözleşmelerin yerine getirilmesi, yasalar önünde eşitlik, vd.
2. *Siyasi Vatandaşlık:* Formel siyasi hakları ve özgürlükleri kapsar. Bunlar; oy verme hakkı, seçilme hakkı gibi, temsili demokratik haklar gibi haklardır.
3. *Sosyal Vatandaşlık*: Bireyin, piyasa güçlerinden özgür olma, yaşam şanslarının piyasa mekanizması tarafından dağılımını önemli ölçüde değiştirme, piyasanın yarattığı temel sosyal risklerden korunma yoluyla toplumla bütünleşmesi biçimini ifade eder. Yani, sosyal vatandaşlığın içeriği sosyal haklarla tanımlanır. Sosyal haklar, vatandaşların kendi araçları ve ödeme gücünden bağımsız olarak, temel toplumsal risklere karşı bireyselleşmiş korumaya sahip olmasını mümkün kılacak kapsamlı haklardır (Arın, 2013: 245-246).

Sosyal vatandaşlık ve sosyal haklar vatandaşların sosyal korunma haklarını bölünemez bir sosyal mal sayar (Arın, 2013, 247). Bu haklar sanayi devrimi ile birlikte gündeme gelmiş ve bu çerçevede sosyal politikalar tasarlanmış ve sosyal harcamalar gündeme gelmiştir.

Söz konusu sosyal harcamalar II. Dünya Savaşı'nın ardından ortaya çıkan ve giderek gelişen refah devletlerine paralel bir şekilde yaygınlaşmıştır. Bu dönemde refah devleti ile ilgili çalışmaların da artmaya başladığı, özellikle küreselleşmenin doğduğu 1970 ve 1980'li yıllarda bu çalışmaların daha da önem kazandığı görülmektedir. Refah devleti üzerine yapılan oldukça geniş akademik çalışmalarda, farklılaşan refah devleti rejimleri ile ilgili tartışmalar büyük bir ilgi çekmiş; refah devletlerini sınıflandırma uğraşısı, sosyal politikanın merkezine yerleşmiş bulunmaktadır. Farklı kişilerce değişik açılardan sınıflandırma çalışmaları yapılmış ve yapılıyor olsa da, birçok bilim adamı ve araştırmacı tarafından en çok benimsenen tasnifi, Esping Andersen'in gerçekleştirdiği görülmektedir (Özdemir, 2005, 231). Esping Andersen; Liberal Refah Devleti, Muhafazakâr-Korporatist Refah Devleti ve Sosyal Demokrat Refah Devleti olmak üzere üç başlık altında sınıflama yapmıştır.

Liberal Refah Devleti'nde sosyal harcamaların en temel özellikleri; gelir testiyle sağlanan destekler, düşük-orta düzeyde bütün toplumun geneline dönük transferler ya da orta-düşük düzeyde sosyal güvenlik ödemeleridir. Liberal Refah Devleti'nde; sosyal yardımlar esas olarak düşük gelir gruplarına, çalışan sınıfa ve devletin bakmakla yükümlü olduğu kesime sağlanır. Bu modelde sosyal reformlar, katı bir biçimde geleneksel ve liberal iş ahlakı normları tarafından biçimlendirilmiştir. Bu yaklaşıma göre, sosyal yardımlar kişileri istihdamda yer almaktan caydırmayacak düzeyde olmalıdır. Sosyal yardımlar oldukça düşük ve ılımlıdır. Bu nedenle devlet aktif ya da pasif olarak özel refah planlarını sübvanse ederek bu kişilerin (emek) piyasasına girişini özendirir. Sonuç olarak bu

tipteki rejimlerin metalaşmayı ortadan kaldırma[1] nitelikleri düşüktür ve bu anlamda sosyal hak alanı sınırlandırılmıştır. Bu modelin temel örnekleri; Amerika, Kanada ve Avustralya'dır (Andersen, 1990: 27).

Bir ikinci refah devleti rejimi; Fransa, Almanya, Avusturya ve İtalya'nın olduğu Muhafazakâr-Korporatist Refah Devleti'dir. Muhafazakâr-Korporatist refah devletlerinde liberal saplantı olan piyasa etkinliği ve metalaştırma hiçbir zaman ön planda değildir. Bu rejimde öncelikli olan konu statü farklılıklarının korunmasıdır; bundan dolayı haklar sınıf ve statüye eklemlenmiştir. Korporatizmde devlet, refah sağlayıcı olarak, piyasanın yerini alan bir yapıdır. Bunun sonucu olarak özel sigorta ve mesleklere dönük sosyal yardım ödemeleri sadece marjinal rol oynar. Diğer taraftan devletin statü farklılıklarını korumaya dönük vurgusu dağıtımsal etkinin ihmal edilebilir olduğunu ifade eder. Bu rejimler aynı zamanda tipik bir biçimde kilise tarafından şekillendirilir ve dolayısıyla geleneksel aile yapısının korumasına adanmıştır. Sosyal sigorta sistemi tipik bir biçimde çalışmayan kadını kapsamaz ve aile yardımları anneliği özendirir. Çocuk bakıcılığı ve benzer aile hizmetleri bariz biçimde geri kalmıştır. Devlet sadece ailenin bakma kapasitesi kalmadığı zaman müdahale eder ve bu hizmetleri sunar (Andersen, 1990: 27).

Norveç, İsveç, Danimarka, Finlandiya ve Hollanda'nın yer aldığı Sosyal Demokrat Refah Devleti sınıflamasında, bir önceki sınıflandırmalarda olduğu gibi devlet, piyasadaki sınıflar arasındaki ikiliği uzlaştırmak yerine yüksek standartlarda bir gelir dağılımı eşitliğini destekleyen refah devletini ifade eder. Bu model büyük ölçüde piyasayı dışlar ve sonuç olarak refah devleti lehine evrensel bir dayanışmayı inşa eder. İşçi sınıfı, beyaz yakalı toplum kesiminin elde ettiği haklara yakın haklar elde eder ve bütün bu haklar evrensel bir sigorta sistemi altında birleştirilmiştir. Korporatist modele zıt biçimde buradaki temel ilke, ailenin kapasitesinin tükenmesini beklemek değil, ailenin temel harcamalarını sosyalleştirmektir. Buradaki temel fikir her bir bireyin bağımsızlık kapasitesini maksimize etmektir. Bu modelde refah devleti, çocuklara direkt olarak yardım sağlar; çocukların, yaşlıların ve muhtaç olanların direkt olarak sorumluluğunu üstlenir. Bunun sonucunda devlete ağır sosyal hizmet yükümlülüğü getirir, sadece aile ihtiyaçlarını karşılamaz kadını evde kalmasından ziyade çalışabilmesini teşvik eder. Bu modelin en belirgin özelliği çalışma (istihdam) ile refahı (sosyal refah ödemeleri) bir arada tasarlamasıdır. Bir tarafta çalışma hakkı, gelir koruma hakkıyla eşit statüye sahiptir. Diğer tarafta; dayanışmacı, evrensel ve meta alanı dışına çıkarılmış refah sisteminin sürdürülmesi sosyal problemleri minimize etmeyi mümkün kılarken, geliri maksimize etmeyi gerektirir. (Andersen, 1990: 28).

Ancak bu modeller sadece gelişmiş kapitalist ülkeler için geçerlidir. Çünkü azgelişmiş ülkelerde adına 'refah devleti' denmesini hak edecek herhangi bir sosyal politika rejimi mevcut değildir. Az gelişmiş ülkelerde sosyal refah har-

1 Esping Andersen'in Karl Polanyi'den esinlenerek tanımladığı bu kavram (de-commodification), vatandaşların meta olma statülerini ve piyasaya bağımlılıklarını azaltan sosyal hakları ifade eder (Andersen 1990, 3).

camaları ortalama olarak gelişmiş ülkelerdekine göre çok daha düşüktür. Sosyal güvenlik sistemlerinin çok kısmi olduğu ve genellikle ücretli çalışma ile sınırlı olduğu az gelişmiş ülkelerde yarar düzeyleri daha çok yararlanma ilkesine göre, yani ödenen primlere göre belirlenir. Yine bu ülkelerde belli grupları doğrudan doğruya koruma şemsiyesi altına alan ihtiyaç ölçüsünde kişiselleşmiş transferler sunma stratejisi son derece sınırlı uygulanmaktadır ve hak temelli olmaktan ziyade muhtaçlık, düşkünlük gibi durumlar için geçerlidir. Sağlanan yardımlar miktar ve süreklilik bakımından tatmin edici düzeyde değildir. Bu yararlar, az gelişmiş ülkelerde vatandaşlık hakkı olarak ifade bulmaz. Bu ve buna benzer sosyal hakların sunumu, yararlanma ortamı ve koşulları gibi benzeri birtakım olumsuz yöndeki özelliklerden dolayı az gelişmiş ülkelerde görülen sosyal politika rejiminden türeyen refah devleti tipine 'dolaylı-minimalist refah devleti' adını vermek pek yanıltıcı olmamaktadır (Arın, 2013: 313-318).

II. OECD VE AVRUPA BİRLİĞİÜLKELERİNDE SOSYAL HARCAMALARIN GELİŞİMİ

OECD ülkelerinde sosyal harcamalar kamu harcamalarının artışına paralel bir artış göstermiştir. Kamu harcamalarının GSMH'daki payı 1920'lerde 8.3, 1950'lerde 22, 1960'larda 28 iken 1980'lerde 42'dir. 2010'larda 45'i geçmiştir. Kamu harcamalarındaki 1960 sonrası artış büyük ölçüde sosyal transferlerden kaynaklanmaktadır (Tablo 1). Türkiye'de ise harcamaların GSMH'daki 2011 yılına göre payına bakıldığında %38-39 düzeyi ile %47-48 civarındaki OECD ortalamasının 10 puan altında görülmektedir (OECD, 2013).

Tablo 1: OECD Ülkelerinde Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%'de paylar)

	Sosyal Transferler	Cari Harcamalar	Faiz Harcamaları	Yatırım Harcamaları
1960	16	13	1.5	4
1990	22	17	4	3

Kaynak: OECD, Government Financial Statistics, 2013.

1980 sonrasında geçerli olan liberal ve devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılmasına dönük uygulamalar sonucunda, bazı gelişmiş OECD ülkelerinde toplam kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı, 1980'lerin ortasından 1990'ların ikinci yarısına gelindiğinde düşse de, kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki payı azalmamıştır. OECD ülkelerinde sosyal harcamalar 1980'de GSYİH'nın yüzde 15,9'u iken, 1985'te 17,6'sını, 1990'da 17,9'unu, 2001'de 19,7'sini ve 2003'te 20,7'sini oluşturmuştur. ABD'de kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki yüzdesi 1980'den 2003'e gelindiğinde yüzde 13,3'ten yüzde 16.2'ye yükselmiştir (Buğra ve Adar, 2007: 11).

Sosyal koruma harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payına bakıldığında 2011 verilerine göre OECD ülkelerinde sosyal koruma harcamaları toplam kamu harcamaları içinde %35,6 ile en yüksek harcama kalemini oluşturmaktadır. Bunu büyüklük sırasıyla sağlık, genel kamu hizmetleri ve eğitim harcamaları izlemektedir. Harcamaların idari fonksiyonel ayrımında Türkiye'de en büyük harcama kalemleri olarak sosyal koruma, genel hizmetler ve sağlık sıralaması OECD ülkelerine benzerlik gösterir (OECD 2013). Bununla birlikte Türkiye toplam harcamaların yüzde 31.9'unu sosyal korumaya ayırırken OECD ülkelerinde bu oran yüzde 35,6'dır. (Tablo 2) Avrupa Birliği ülkeleri dikkate alındığında (40.2) bu fark daha da artmaktadır (Eurostat 2015).

Avrupa Birliği ülkeleri sosyal demokratik refah devleti tanımına en yaklaşan ülke grubudur. 1980 sonrası süreçte dünyada devletin bütçelerle ekonomiye müdahalesinin azaltılmasını getiren liberal iktisat görüşünün egemen olması, devletin ekonomiye kamu harcamaları kanalıyla müdahalesinin azaltılmasını gündeme getirmiştir. Özellikle Avrupa Birliğinde bütçe disiplinine ilişkin uygulanan Maastricth kriterleri refah devletlerinin sosyal harcamalarda kesintilerini getirmiştir. Bu süreçte kamu sosyal harcamalarının yüksek düzeylerini korumaya devam ettiğini fakat öncesi döneme göre artış hızının sınırlandırılmış olabileceğini söylemek mümkündür.

III. TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI VE SOSYAL HARCAMALAR

Modern anlamı ile Türkiye'de sosyal devlet anlayışının yerleşmesinin başlangıcı olarak 1961 Anayasası gösterilebilir. 9.7.1961 tarihli Anayasamızın Genel Esaslar kısmının 2. Maddesi Cumhuriyetin Nitelikleri başlığı altında 'Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir' ibaresiyle Sosyal Devlet anlayışını açıkça kabul eder (Fidan, 2009: 41).

Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olmasının yanı sıra sosyal bir devlet de olmasının sonucu olarak yine Anayasa Mahkemesi'nin 16-27 Eylül 1967 tarih ve K.1967/29 sayılı Kararında 'sosyal devlet' kavramı;

'Ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadî ve malî tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve millî gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirler alan adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlet' şeklinde açıklanmıştır.

Tablo 2: OECD Ülkelerinde 2011 Yılı Fonksiyonel Ayrıma Göre Genel Devlet Harcamaları (%'de Paylar)

FONKSİYONEL OLARAK GENEL DEVLET HARCAMALARININ YAPISI (2011)										
	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma	Kamu Düzeni ve Güvenlik	Ekonomik İşler	Çevre Koruma	İskan ve Toplum Refahı	Sağlık	Dinlenme,Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim	Sosyal Koruma
Danimarka	13,7	2,4	2	6,1	0,7	0,6	14,5	2,8	13,5	43,8
Almanya	13,6	2,4	3,5	7,8	1,5	1,2	15,5	1,8	9,4	43,3
Lüksemburg	11,4	1	2,5	9,9	2,8	1,8	11,4	4	12,1	43,2
Japonya	11	2,2	3,1	9,8	2,9	1,8	17,3	0,8	8,4	42,7
Fransa	11,5	3,2	3,1	6,3	1,9	3,4	14,7	2,5	10,8	42,6
Kore	15,2	8,6	4,2	20,1	2,4	3,3	15,2	2,2	15,8	13,1
İzlanda	17,8	0,1	3,1	12,4	1,3	0,7	16,1	7	17,1	24,6
İsrail	14,7	14,7	3,8	5,8	1,5	1	12,3	3,9	16,5	25,9
Slovakya	15,4	2,7	6,4	9,8	2,7	2,6	15,5	3	10,6	31,3
Çek Cumhuriye	10,7	2,1	4,3	13,9	3,1	1,9	18,1	2,9	11,4	31,7
Türkiye	16,4	4,1	5,2	11,9	1,1	3,5	12,1	2,3	11,4	31,9
OECD	13,6	3,6	3,9	10,5	1,6	1,6	14,5	2,7	12,5	35,6

Kaynak: OECD, Government at a Glance, 2013,www.ab.gov.tr/files/ardb/.../OECD-Government_at_a_Glance_2013-.pdf, 30.07.201

1980 sonrasında ise sosyal devlet kavramı 1982 Anayasası'nda yer almasına karşılık sosyal devletin unsurları kamusal alanın dışına taşınmış, piyasa ekonomisi kavramı giderek yaygınlaşarak kamusal alanın ekonomik aktivitelerinde de ölçüt oluşturmaya başlamıştır. (Temelli, 2001: 38, 39).

2000 sonrası döneme gelindiğinde sosyal harcama alanında önemli dönüşümler gerçekleştirildiği görülmektedir. Serbest piyasa merkezli bir yaklaşımı benimseyen, devletin ekonomik alandaki etkisini en aza indirgemeyi, iç piyasayla uluslararası piyasayı bütünleştirmeyi amaçlayan hükümetin izlediği sosyal politikada da benimsediği ekonomi politikasının derin izleri bulunmaktadır. Parti programında 'Bir sosyal sınıfın değil bütün vatandaşların refah ve mutluluğunu sağlayan, yoksullar, bakıma muhtaç yaşlılar, çocuklar ve işsizler için özel programların oluşturulması; işsiz, yoksul, düşkün, hasta ve özürlüleri gözeten, onların insan onuruna yaraşır bir şekilde yaşamalarına olanak sağlayacak bir sosyal devlet anlayışının gerekliliğine' vurgu yapılmaktadır. Bu dönemde merkezi yönetimin yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve özel sektörle işbirliği içinde, sosyal devlet hizmetlerinde verimliliği ve kaynak kapasitesini arttırmayı hedeflediği gözlemlenmektedir (Bakan ve Özdemir, 2012: 33-34).

Bu sosyal devlet anlayışının ekonomik büyüklüklere nasıl yansıdığına bakıldığında; OECD ve TÜİK rakamlarının hesaplama farklılıklarına rağmen Türkiye'de 1980 sonrasında sosyal harcamaların arttığı görülmektedir. 1980–2005 yılları arasında OECD İstatistiklerine göre, sosyal harcamaların GSYİH içindeki payının 30 ülke ortalamasının %18,8'den %24,4'e yükseldiği gözlemlenmektedir. Yine OECD tanımına göre Türkiye'de sosyal harcamalar 1980– 2005 yılları arasında GSYİH yüzdesi olarak %3,4'ten %11'e yükselmiştir. Ancak TÜİK tanımına göre bakıldığında ilgili dönemde sosyal harcamalar GSYİH'nin %6'sından %17,59'una yükselmiştir (Arısoy vd. 2010: 400).

Türkiye'de 2006-2008 döneminde ise sosyal koruma harcamaları (sosyal yardım, sosyal hizmetler, sosyal güvenlik ve sağlık) %11,5 iken 2009-2012 döneminde %13'ün üzerindedir. 2013 yılında %14,06'dır. Bununla birlikte, OECD ülkelerinde sosyal koruma harcamalarının 2012 yılında GSYİH'ya oranı ortalama %28,1'dir.

Genel Bütçe sosyal koruma harcamasının bileşenlerinin gösterildiği Tablo 3'te hastalık bakımı ve emekli yaşlılara dönük yardımların sosyal yardımlar toplamının %'de 80'ini oluşturduğu görülmektedir. En büyük üç harcama kalemi olan hastalık sağlık, emekli yaşlı ve dul yetim yardımlarının payı 2000'de sırasıyla 41,9, 38,4 ve 10 iken 2013'te 30.5, 48,3 ve 11,8'dir. Bu verilere göre söz konusu yıllarda hastalık sağlık bakımının payı azalırken emekli ve yaşlılara yapılan yardımların payı artmıştır.

İzleyen bölümde Türkiye'de sosyal harcamaların gelişimi Merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve işsizlik sigortası fonu ayrımı ile ayrıntılandırılmaktadır.

Tablo 3: Sosyal Koruma Harcamaları (2000-2013) (Milyon TL)

			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(r)	2013
Sosyal koruma harcamaları toplamı			14 247	21 586	33 537	48 449	61 068	71 271	85 039	98 156	113 511	134 564	148 679	171 882	195 419	219 894
	İdari masraflar ve diğer harcamalar		450	727	952	1 222	1 536	2 273	2 373	2 336	2 616	2 873	3 296	4 006	4 576	3 970
	Sosyal yardımlar toplamı		13 798	20 859	32 585	47 227	59 531	68 998	82 666	95 819	110 896	131 692	145 383	167 876	190 843	215 924
		Hastalık/sağlık bakımı	5 788	8 794	13 786	18 413	21 927	23 937	29 516	32 047	38 864	46 543	48 323	54 770	59 047	65 859
		Engelli/malül	360	522	782	1 011	1 225	1 442	1 733	2 280	2 737	3 789	4 552	5 763	6 794	7 798
		Emekli/yaşlı	5 307	8 421	13 241	20 531	26 778	32 228	38 222	45 498	52 891	63 236	71 725	80 119	91 805	104 139
		Dul/yetim	1 392	2 270	3 460	5 482	7 096	8 203	9 721	11 470	11 504	11 399	13 875	18 895	22 414	25 587
		Aile/çocuk	352	537	842	1 056	1 343	1 790	1 956	2 803	2 946	3 418	3 681	4 599	5 669	6 738
		İşsizlik	14	20	84	165	307	470	554	604	722	1 883	1 852	1 903	2 395	2 616
		Konut	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Sosyal dışlanma b.y.s	585	295	390	568	856	926	964	1 117	1 232	1 424	1 374	1 826	2 719	3 186

Kaynak: TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri, 2000-2013

1. Merkezi Yönetim

Türkiye'de fonksiyonel ayrıma göre merkezi yönetim bütçe harcama kalemlerindeki %'de payların gösterildiği Tablo 4'e bakıldığında 2006-2014 arasında en fazla artış gösteren harcama kalemi sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olduğu görülmektedir.

Merkezi yönetim kanalıyla yapılan sosyal yardım programlarının ayrıntıları Tablo 5'de yer almaktadır. Bu programlar içinde sürekli ve düzenli bir gelir artışı hedefleyen harcamaları ayırt etmek önemlidir. Avrupa Sosyal Şartı'na göre geliri ve yaşam düzeyi önceden belirlenmiş bir düzeyin altındaki vatandaşlara kamu kaynaklarından düzenli olarak yapılan ve yoksul vatandaşları toplumca kabul edilebilir asgari bir yaşam düzeyin üzerine çıkarmayı amaçlayan düzenli nakit transferleri şeklinde olan harcamalara 'düzenli gelir desteği' niteliğindeki harcamalar denilmektedir. (Yentürk, 2013: 441). Bu nitelikte harcama asgari ücret tutarının 2/3'ünden daha az olan bakıma muhtaç engellilerin evde ailesi tarafından bakımlarının sağlanması için engellinin akraba veya vasisine net asgari ücret ödemesine dönük yapılan harcamadır.

Tablo 4: Fonksiyonel Ayrıma Göre Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları (Milyon TL ve %'de paylar)

FONKSİYONEL AYRIMA GÖRE MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE HARCAMALARI (2006-2014) (Milyon TL)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1.Genel Kurum Hizmetleri	70.397	75.974	82.080	88.273	89.450	91.962	105.237	114.485	125.847
2.Savunma Hizmetleri	11.587	11.833	12.839	14.556	14.952	16.196	18.446	19.784	21.255
3.Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	10.514	12.433	13.966	16.240	18.859	22.494	26.370	29.716	33.789
4.Ekonomik İşler ve Hizmetleri	21.126	23.702	29.137	33.049	41.312	44.058	50.121	57.767	62.228
5.Çevre Koruma Hizmetleri	127	184	214	250	356	524	351	445	546
6.İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	3.855	4.714	3.796	3.739	6.552	4.824	5.484	7.115	5.714
7.Sağlık Hizmetleri	9.273	11.276	12.972	15.681	16.070	18.594	15.580	19.569	21.481
8.Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	2.811	3.278	3.864	4.593	5.442	6.618	7.450	8.874	10.147
9.Eğitim Hizmetleri	22.218	25.720	30.493	35.753	41.469	48.558	56.742	64.884	75.712
10.Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	26.213	34.948	37.665	50.070	59.801	60.774	76.100	85.580	92.029
TOPLAM	178.126	204.067	227.030	268.219	294.358	314.606	361.886	408.224	448.752
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1.Genel Kurum Hizmetleri	39,5	37	36,1	32,9	30,3	29,2	29	28	28
2.Savunma Hizmetleri	6,5	5,7	5,6	5,4	5	5,1	5	4,8	4,7
3.Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	5,9	6	6,1	6	6,4	7,1	7,2	7,2	7,5
4.Ekonomik İşler ve Hizmetleri	11,8	11,6	12,8	12,3	14	14	13,8	14,1	13,8
5.Çevre Koruma Hizmetleri	0,07	0,09	0,09	0,09	0,1	0,1	0,09	0,1	0,1
6.İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	2,1	2,3	1,6	1,4	2,2	1,5	1,5	1,7	1,2
7.Sağlık Hizmetleri	5,2	5,5	5,7	5,8	5,4	5,9	4,3	4,7	4,7
8.Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8	2,1	2	2,1	2,2
9.Eğitim Hizmetleri	12,4	12,6	13,4	13,3	14	15,4	15,6	15,8	16,8
10.Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	14,7	17,1	16,5	18,6	20,3	19,3	21	20,9	20,5

Kaynak: T.C.Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasebat,gov.tr, 2006-2014 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları (Fkod3) verilerinden hesaplanmıştır.

Tablo 5: Türkiye'de Merkezi Yönetim Kanalıyla Yapılan Sosyal Yardım Programları

65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında 2022Sayılı Kanun	Bu kanun 65 yaşını doldurmuş yaşlılar ile 18 yaşından büyük özürlüler ve kanunen bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış özürlü yakını bulunan Türk vatandaşlarına aylık asgari gelirin 1/3'ünden az olması şartıyla aylık bağlanmasını sağlamıştır. Bu kanunla aylığı ve devamlı geliri olmayan ihtiyaç sahiplerine hayatta kaldıkları sürece aylık bağlanmaktadır. Bu görev 2006 yılında Emekli Sandığından SGK'ya devredilmiştir. 2014 yılı için yaşlılar için aylık 446,57 TL, %40-69 arasındaki engelliler için 893,17 TL ve %70 üstü engelliler için 1339,74 TL'dir.
İlköğretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin 2684 Sayılı Kanun	Bu kanun ile Milli Eğitim Bakanlığı'na, ilköğretim ve ortaöğretimde okuyan ihtiyaç sahibi öğrencilere parasız yatılı ve burslu okuma imkanının sağlanması ve sosyal yardımda bulunma görevi verişmiştir.
2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu	Bu kanun ile korunmaya muhtaç çocuk ve gençlerin, çocuk yuvalarında ve yetiştirme yurtlarında bakımı yapılmıştır, 18 yaşını tamamlayan çocuklar için gençlik evleri kurulmuştur, cezaevlerindeki hükümlü kadınların 0-12 yaş arası çocukları kreş ve gündüz bakımevi hizmetlerinden yararlandırılmıştır, yaşlılara huzurevleri, yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezleri ve yaşlı dayanışma merkezleri yoluyla hizmet verilmiştir, özürlülere yönelik hizmetler verilmiştir, kadına ve aileye yönelik hizmetler verilmiştir, yoksulluk içindeki kişilerin herhangi bir sosyal hizmet kuruluşuna dahil edilmeden kendi ev ortamlarında korunmasına yönelik hizmetler verilmiştir.
Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat Görevleri Hakkında 227 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname	Bu kanun hükmünde kararname ile Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne, fakirlerin doyurulması, fakir öğrencilere yurt verilmesi, kör ve muhtaç durumdaki yoksullara aylık nakdi yardımlar yapma görevi verilmiştir.
Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin 5102 Sayılı Kanun	Bu kanunla yüksek öğrenim gören ihtiyaç sahibi öğrencilere burs verilmesi hususunda Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı olan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü yetkili kılınmıştır.
Yeşilkart Uygulaması	Bu uygulama 31 Aralık 2011 tarihi itibariyle son bulmuş ve uygulamaya sokulan zorunlu Genel Sağlık Sigortası ile ülkedeki tüm vatandaşlar Genel Sağlık Sigortası Kapsamına alınmıştır.

Kaynak: (Zengin vd, 2012, 137-139; Dodurka, 2014, 13).

2. Sosyal Güvenlik Kurumları ve Sağlık

Türkiye'nin geleneksel refah rejimi temel olarak kayıtlı çalışanlara sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanma ve emeklilik hakkı tanıyan bir sosyal güvenlik sistemine dayalıdır (Dodurka, 2014: 1, 2). Özellikle sağlık hizmetleri sosyal devlet anlayışının 1960'dan günümüze hızlı değişim gösterdiği bir alandır. Türkiye'de sağlık hizmetleri 1961 Anayasasında devletçe sağlanan temel sosyal ve ekonomik bir hak iken 1982 Anayasa'sında devletçe planlanan ve denetlenen bir hizmete dönüşmüştür. Bu sosyal devletçi paradigmadan neoliberal paradigmaya doğru bir değişimi yansıtırken '*sosyal devlet*' anlayışı devletin sorumlu değil '*düzenleyici*' olduğu bir anlayışla yer değiştirmiştir (Soyer, 2003; Belek, 2004; Akdemir vd., 2009).

Türkiye'de 2000'li yıllarda sosyal güvenliğe ve bununla bağlantılı olarak sağlık sistemine ilişkin temel reformlar yapılmıştır. Temel amacı sistemin kendi öz kaynaklarıyla mevcut hizmetlerini karşılayabilmesini sağlamak olan sosyal güvenlik sistemine ilişkin ilk ciddi düzenlemeler 1999 yılında 4447 sayılı kanun ile gerçekleştirilmiştir. 2001 krizinin ardından IMF'nin yapacağı mali yardımları sosyal güvenlik kurumlarını kendi kendilerini finanse edecek şekilde yeniden yapılandırma şartına bağlaması, sosyal güvenlikte reform arayışlarını hızlandırmış ve nihayetinde sosyal güvenlik sisteminde norm ve standart birliği sağlama amaçlı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Taslağı 16 Haziran 2006 tarihinde 5510 sayılı yasa ile yasalaşmıştır (Erdoğdu ve Yenigün, 2008: 46-52).

Mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak, 2008 yılında başlayan Sosyal Güvenlik Reformu'nun temel amaçlarından birini oluşturmuştur. Sosyal Güvenlik Reformu ile sigortacılık ilkelerinin hakim olduğu bir emeklilik sistemi ve herkesi kapsama alan ancak maliyet-etkin çalışan bir genel sağlık sigortası sistemi kurulması amaçlanmıştır. Finansman açıklarını kapatmak üzere gelir artırıcı tedbirler ile giderleri azaltan tedbirler eş zamanlı olarak uygulamaya konulmaya çalışılmıştır. Kayıt dışılığın önlenmesi, prime esas kazançların yükseltilmesi, prim tahsilât oranının yükseltilmesi, gelir artırıcı tedbirleri oluşturmuştur. Emeklilik yaşının yükseltilmesi, aylık hesaplama sisteminin değiştirilmesi de gider azaltıcı tedbirler arasında yer almıştır (Alper, 2011, 7).

Bu çerçevede sosyal güvenlik reformunun ilkeleri, 4 ana bileşenden oluşmaktadır. Bunlar:

- Genel sağlık sigortasının yaşama geçirilmesi
- Diğer sosyal sigorta kollarının tek bir emeklilik çatısı altında toplanması
- Sosyal yardımların tek elden yönlendirilmesi ve nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı hale getirilmesidir (Erdoğdu ve Yenigün, 2008: 53).

Bu süreçte yürürlüğe giren sağlıkta dönüşüm programı ile sağlık bakanlığı hizmet üretim sürecini düzenleyen, denetleyen koordinasyonu sağlayan bir kurum niteliğine bürünmüştür. Bu program ile hizmet sunan kurumlar sağlık işletmesi statüsüne geçirilmiş (özerkleştirme) ayrıca hizmetin niteliği ve görü-

lüş biçiminde de önemli değişiklikler yaşanmıştır. Özellikle özel sektörün sağlık alanına yatırım yapmasının vergi ve benzeri yöntemlerle teşvik edilmesi sağlığa ulaşılabilirliği arttırmayı amaçlamakta ve sağlık hizmetinin piyasadan satın alınabilen niteliğini öne çıkartmayı hedeflemektedir. Bu süreçte özel sektörün sağlık hizmetleri üretimindeki rolü artarken kamunun özel sağlık kurumlarından aldığı tedavi hizmetleri artmıştır (TEPAV, 2008, 26).

Bu gelişmeler çerçevesinde Türkiye'de 1985 yılında GSYİH'nın %2.2'si düzeyindeki toplam sağlık harcamaları, 2008 yılında %6.1'e çıkmıştır. Ancak bu oran yaklaşık %9 olan OECD ortalamasının üçte ikisi düzeyindedir. Gerek toplam sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı gerekse kişi başına sağlık harcaması açısından Türkiye OECD bölgesinin en düşük harcama rakamlarına sahiptir (BSB, 2011, 218). 2009 yılında ise sağlık harcamaları sadece %5'in üzerine çıkabilmiştir. 2013 yılında GSYİH'ya oranı %4,68 olan sağlık harcamalarının düşürülmesi planlanmaktadır. Genel sağlık sigortası kapsamında tahakkuk eden prim 7 milyar 300 milyon iken bunun ancak 350 milyon TL'si tahsil edilmiştir. 2013 yılında sağlık harcamalarının %14,5'i koruyucu hizmetlere, %85'i ilaç ve tedavi hizmetlerine gitmektedir. Bu oranlar birçok ülkenin sosyal koruma harcamalarının GSYİH oranı ile karşılaştırıldığında oldukça düşük kalmaktadır (Yentürk, 2014).

3. Mahalli İdareler

Türkiye'de yansımalarını gördüğümüz '*refah yönetişim*' modelinin özelliklerinden bir tanesi, merkezi devletin refah sunumu ile ilgili sorumluluklarının mahalli idarelere devridir. Bir diğeri ise, kamu kuruluşları ile özel sektör arasındaki, içinde gönüllü kuruluşları da barındırması özellikle arzu edilen işbirliklerine atfedilen önemin artmasıdır (Buğra ve Adar: 2007, 14).

Bununla birlikte, Türkiye'de devletin merkezi yönetim ağırlıklı yapısı, yerel yönetimlere ayrılan kaynakların yetersizliği ve bu kaynaklar içinde en düşük payların sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine ayrılması mahalli idarelerin kamu sosyal harcamalarındaki etkinliğini azaltmaktadır (Bkz. Tablo 6).

Türkiye'de, yerel anlamda belediyeler, il özel idareleri ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları aracılığıyla sosyal harcamalar gerçekleştirilmektedir.

a. Belediyeler

1980'lerden itibaren Türkiye'de refah rejiminde yeni aktörler ortaya çıkarken özellikle belediyeler daha çok önem kazanmaya başladı. Başlarda belediyelerin yaptıkları sadece yoksullara bağış ve ayni yardımla kısıtlı iken günümüzde ise daha aktif bir rol oynayarak ilave sosyal hizmetlerde de bulunmaktadır (Grütjen, 2008: 116). Bu bağlamda belediyelerin sosyal fonksiyonlarını arttıran ve sosyal yaşam içinde aktif hale gelmesini sağlayan sosyal belediyecilik anlayışı Anayasamızda yer alan sosyal devlet kavramının yereldeki tamamlayıcısıdır (Toprak ve Şataf, 2009: 15).

Tablo 6: Fonksiyonel Ayrıma Göre Yerel Yönetim Bütçe Harcamaları (2006-2014)

FONKSİYONEL AYRIMA GÖRE YEREL YÖNETİM BÜTÇE HARCAMALARI (2006-2014) (Milyon TL)									
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
1.Genel Kurum Hizmetleri	10.078	11.592	14.679	16.942	18.096	20.328	21.490	24.913	24.232
2.Savunma Hizmetleri	34	22	22	35	126	246	297	372	142
3.Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	880	1.115	1.357	1.408	1.671	1.939	2.323	2.855	3.313
4.Ekonomik İşler ve Hizmetleri	7.233	8.324	9.988	10.609	11.414	12.676	14.165	18.982	16.438
5.Çevre Koruma Hizmetleri	2.586	2.890	3.497	3.640	4.825	5.623	6.425	8.005	9.174
6.İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	8.439	10.889	11.418	10.381	10.253	12.753	15.147	19.501	21.575
7.Sağlık Hizmetleri	551	770	754	781	747	919	969	1.083	928
8.Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1.502	1.644	1.994	1.805	2.096	2.870	3.668	4.811	4.643
9.Eğitim Hizmetleri	1.330	1.671	1.688	2.052	2.113	2.920	3.851	5.891	2.515
10.Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	370	460	539	568	881	733	958	1.171	1.208
TOPLAM	33.003	39.377	45.936	48.221	52.222	61.007	69.293	87.584	84.168
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
1.Genel Kurum Hizmetleri	30,5	29,4	31,9	35,1	34,6	33,3	31	28,4	28,7
2.Savunma Hizmetleri	0,1	0,05	0,04	0,07	0,2	0,4	0,4	0,4	0,1
3.Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	2,6	2,8	2,9	2,9	3,1	3,1	3,3	3,2	3,9
4.Ekonomik İşler ve Hizmetleri	21,9	21,1	21,7	22	21,8	20,7	20,4	21,6	19,5
5.Çevre Koruma Hizmetleri	7,8	7,3	7,6	7,5	9,2	9,2	9,2	9,1	10,8
6.İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	25,5	27,6	24,8	21,5	19,6	20,9	21,8	22,2	25,6
7.Sağlık Hizmetleri	1,6	1,9	1,6	1,6	1,4	1,5	1,3	1,2	1,1
8.Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	4,5	4,1	4,3	3,7	4	4,7	5,2	5,4	5,5
9.Eğitim Hizmetleri	4	4,2	3,6	4,2	4	4,7	5,5	6,7	2,9
10.Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	1,1	1,1	1,1	1,1	1,6	1,2	1,3	1,3	1,4

Kaynak: T.CMaliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasebat,gov.tr, 2006-2014 Yılları Mahalli İdareler Bütçe Harcamaları (Fkod3) verilerinden hesaplanmıştır.

Sosyal belediyecilik ile belediyeler hem yerel kalkınma, istihdamı arttırma ve girişimcilik politikaları ile işsizlikle mücadeleyi sürdürürken, hem de sağlık, eğitim ve sosyal yardım gibi hizmet alanlarında da artan bir işlev üstlenmektedirler. Ülkemizde daha çok dar gelirlilere, engellilere, çocuklara, yaşlılara, kadınlara ve gençlere sosyal belediyecilik hizmetleri sunulmaktadır (Pektaş, 2010: 13-16).

Belediyeler, 5393 ve 5216 sayılı kanunlarla sosyal devletin gereklerini yerel düzeyde gerçekleştirmekle görevli kılınmışlardır. Ayrıca 4109 sayılı, muhtaç asker ailelerine yardımı düzenleyen kanunla da belediyelere sosyal yardım görevi verilmiştir. Bu kanunla, belediyeler, vatan görevini yapan askerlerin maddi durumu kötü olan ailelerine sosyal yardım ve destekle yükümlüdürler (Zengin ve Öztaş, 2009: 30).

Belediyelerin kısıtlı kaynakları ve merkezi yönetimin sosyal politika alanında temel aktör olarak algılanması, belediyelerin kısa vadeli çözümler üretmesine yani belediyelerin sosyal politika uygulamalarının eğitim, sağlık ve sosyal güvenliğin yerine, daha az maliyetli ve daha kolay bir faaliyet alanı olan sosyal yardımlar alanında olmasına neden olmuştur (Çelik, 2014: 7).

b. İl Özel İdarelerinin Sosyal Yardım Uygulamaları

İl özel idareleri, sosyal refahın geliştirilmesi, yoksullukla mücadele ve muhtaç durumda olanlara sosyal koruma sağlanmasına yönelik olarak çeşitli sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri yürütmektedir. İl Özel İdare Kanunu'nda 'sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde' yapmak hükmüne yer verilmiştir. İl Özel İdareleri bu hizmetlerin sunumunda vatandaşlara yakın ve uygun yöntemler kullanır. Ayrıca kanunda 'hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygular' denilerek 'yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar' yapılmasına yönelik görev verilmiştir (Akpınar vd., 2012: 24).

Valilikler bünyesinde merkez ilin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nın bulunmasından dolayı il özel idareleri, yukarıdaki görevleri büyük ölçüde bu vakıflar aracılığıyla yerine getirirler. Bazı illerde fidan yardımı, büyükbaş hayvancılığı destekleme, yoksul vatandaşlara mikro kredi verilmesi gibi çalışmalar yürütülmekle beraber, bu tür uygulamalar için kullanılan bütçe oldukça sınırlıdır (www.yerelsiyaset.com.).

c. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Sosyal Yardım Uygulamaları

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, 3294 sayılı kanunun amacına uygun çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede kurulmuştur. Bu vakıflar kanalıyla Türkiye genelinde uygulanan sosyal yardım programları; aile yardımları, sağlık yardımları, eğitim yardımları, engelli yardımları ve özel amaçlı yardımlardır.

aa. Aile Yardımları

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, ailelere gıda, yakacak, barınma ve nakit yardımında bulunur. 2003 yılından itibaren Türk Kömür İşletmeleri tarafından sağlanan kömür, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla hane başına en az 500 kg olmak üzere dağıtılmaktadır. Kömür dağıtımı sürecinde oluşan nakliye, hamaliye gibi giderler için 2013 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'na, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'ndan 3.815.150 TL kaynak aktarılmıştır. Vakıfların kendilerine ayrılan periyodik paylardan yaptıkları onarım, kira yardımı gibi destekler de göz önüne alındığında 2013 yılı için toplam 19.722 hane için 62,68 Milyon TL kaynak kullanılmıştır (Dodurka, 2014: 8).

Bu çerçevede bu vakıflar aracılığıyla 2003-2013 arasında gerçekleştirilen gıda yardımlarının toplamı 1.574 milyon TL'ye ulaşmıştır. 2013 yılı itibariyle 2.106.015 haneye 2.142.316 ton kömür yakacak yardımı olarak verilmiştir. Aynı yıl için 4.214 haneye 51,68 milyon TL barınma yardımı yapılmıştır (Dodurka, 2014: 7, 8).

bb. Sağlık Yardımları

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının, yaptığı sağlığa dair yardımlar iki kalemden oluşur. Biri, tedavi giderlerine yönelik yapılan destekleyici yardımlar, diğeri ise şartlı nakit transferi kapsamında yapılan sağlık yardımlarıdır. Sosyal güvencesi olmayan ve yeşil kart almaya hak kazanamamış vatandaşların sağlık harcamalarını içeren tedavi giderlerini destekleyici yardımlar vakıflar tarafından yapılır. Vakıfların şartlı sağlık yardımları olarak ise maddi imkânsızlık içinde olan ailelerin 0-6 yaş grubundaki çocuklarına yapılan nakdi yardımlar ve şartlı gebelik yardımı sayılabilir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nın kendilerine ayrılan periyodik paylardan yapılan yardımlar da dahil edildiğinde 2013 yılında 27.937 hane için 11,97 milyon TL sağlık destekleri için harcanmıştır (Dodurka, 2014: 11).

cc. Eğitim Yardımları

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının sunduğu bu yardımlar; eğitim materyallerinin karşılanması, öğrencilerin barınma ve ulaşım ihtiyaçlarının karşılanması, şartlı eğitim yardımı ve özürlülere yapılan eğitim yardımlarını kapsar (Akpınar vd., 2012, 25). 2013 yılında öğrencilerin barınma ve iaşe giderleri için 1.101.437 TL, Sosyal Yardımlaşma ve Vakıfları'na ait yurtların işletme giderleri için de 654.364 TL olmak üzere toplam 1.755.801 TL transfer edilmiştir (Dodurka, 2014: 9, 10).

dd. Engelli Yardımları

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, muhtaç durumda olan özürlü vatandaşların topluma uyumunu kolaylaştıracak araç-gereç ihtiyaçlarını karşılamak üzere yardımda bulunur (Akpınar vd. 2012: 25).

ee. Özel Amaçlı Yardımlar

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, işsizliğin ve yoksulluğun yoğun olduğu bölgelerde aş evleri vasıtasıyla vatandaşların günlük yemek vatandaşların ihtiyaçları karşılanır (Akpınar vd. , 2012: 25).

Bunlardan başka vakıfların gerçekleştirdiği, *düzenli gelir transferi* adı altında daha önce bahsettiğimiz yoksul vatandaşları toplumca kabul edilebilir bir asgari yaşam düzeyinin üzerine çıkarmayı amaçlayan nakit transferleri olarak aşağıdaki harcamalardan bahsedebiliriz:

- Eşi vefat etmiş ve herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kaydı bulunmayan, muhtaçlıkla ilgili kriterleri karşılayan kadınlara iki ayda bir 500 TL olmak üzere Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'ndan düzenli nakit transferler yapılmaktadır (Dodurka, 2014, 13).
- Sosyal güvencesi ve herhangi bir geliri ve mal varlığı olmayan, mahkeme kararı veya kanunla bakım altına alınmamış olan, annesi ya da babası olmayan muhtaç çocuklar ile yüzde 40 ve üzeri engelli olan muhtaçlara verilen *muhtaç aylığı*.

4. **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu**

1986 yılında 3294 sayılı kanun ile kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu, Türkiye'de kamu kaynaklı olarak yapılan sosyal yardım harcamalarının çok büyük bir bölümünün kaynağını oluşturmaktadır. Bugün bu fonun gelirleri kanuna ve yönetmeliklere göre kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan Fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla %10'a kadar aktarılacak tutarlardan, bütçeye konulacak ödenekten, Trafik Para Cezaları hasılatının yarısından, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak %15'lik tutardan ve diğer bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Yapısı itibariyle fonun gelirleri büyük ölçüde genel bütçe dışında belirlenmiş sabit gelirlerden oluşmaktadır (Dodurka, 2014: 5). Son yıllarda fon gelirleri artan sosyal yardımların finanse edilmesinde önemli bir kaynak haline getirilmiştir.

5. İşsizlik Sigortası Fonu

Türkiye'de sosyal devlet anlayışının önemli bir uygulaması 2002 yılında uygulamaya geçirilen İşsizlik sigortası fonudur. Bu fondan işsizlik maaş ödemesi olarak yapılan harcamaların düşüklüğü uygulamanın etkinliğini tartışmalı hale getirmektedir. 12 yıllık sürede fondan GAP için yapılan harcama 11 milyar TL iken işsizlere ödenen toplam maaş tutarı yaklaşık 6.5 milyar TL'dir (İŞKUR, 2014). İşsizlik sigortası fonu ulaştığı nakit varlığının büyüklüğüne rağmen, işçiler için yararlanma koşullarının ağırlığı nedeniyle, fonun mevcut varlığının %10'unu geçici olarak kullanma yetkisine sahip hazine daha fazla yarar elde etmiş görünmektedir.

IV. TÜRKİYE'DE SOSYAL HARCAMALARIN SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE ANALİZİ

Türkiye'de 2000 sonrasında sosyal harcamalar giderek artan eşitsizlik ve yoksulluk sorununa çözüm olarak kullanılmış, akademik çevrelerce de desteklenerek (Buğra, 2008) aktif bir sosyal politika uygulanmıştır. Bu harcamalar önemli bir toplum kesiminin gelirlerini destekleyici bir işlev görmüştür. Ancak, artan sosyal harcamalara rağmen halen yüksek gelir eşitsizliği ve yoksulluk oranları izlenmektedir.

Ülkelerdeki gelir dağılımındaki adaleti ölçmekte kullanılan gini katsayısı baz alındığında 2001 krizini izleyen yıl gini katsayısı 0.44 iken, izleyen yıllarda düzelme eğilimi göstererek, 2003'de 0,42, 2004'de 0,40'a inmiş ve 2005 yılında 0.38 oranına gerileyerek düzelmenin doruk noktasına ulaşmıştır. Ancak 2006 yılında yeniden 0.43'e çıkan gini katsayısı 2007 yılında 0.41 oranında kalmıştır (Türkoğlu, 2013: 299). 2008 yılına gelindiğinde 0.405 olan gini katsayısı 2009 yılında 0.415, 2010 yılında 0.402, 2011 yılında 0.404 ve 2012 yılında 0.402 olarak gerçekleşmiştir (Eğilmez, 2013). 2013 yılında 0.400 olarak gerçekleşen gini katsayısı, 2014 yılında ise gini katsayısının 0.411 olduğu belirtilmiştir.

Tablo 7: Bazı OECD Ülkelerinde Gini Katsayıları

2002-2014 DÖNEMİNDE BAZI OECD ÜLKELERİNDE GİNİ KATSAYILARI													
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kanada	0,318	0,316	0,322	0,316	0,317	0,318	0,321	0,32	0,319	0,315	..	..	..
Belçika	..	..	0,288	0,28	0,271	0,282	0,271	0,275	0,27	0,273	0,268	..	..
İrlanda	..	..	0,324	0,324	0,318	0,305	0,296	0,314	0,3	0,302	0,304	..	..
İngiltere	..	..	..	0,35	0,354	0,361	0,359	0,362	0,341	0,344	0,351	..	..
Lüksemburg	..	..	0,264	0,284	0,277	0,279	0,292	0,281	0,273	0,279	0,302	..	..
Finlandiya	0,258	0,261	0,266	0,265	0,268	0,269	0,264	0,259	0,264	0,264	0,26	0,262	..
Slovenya	..	..	0,242	0,24	0,239	0,24	0,235	0,246	0,248	0,248	0,25	..	..
Türkiye	0,44	0,42	0,4	0,38	0,43	0,41	0,405	0,415	0,402	0,404	0,402	0,4	0,411

Kaynaklar: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG ve Eğilmez, 2013.

Yukarıdaki Tablo 7'deyer verilen bir kısım OCDE ülkesiyle Türkiye'yi karşılaştırdığımızda Türkiye'nin Tablodaki en yüksek oranlara sahip olması gelir bölüşümünün hakça olmadığını göstermektedir.

2011'de OECD verilerine göre, yoksul hane halkına yapılan nakit yardımı İngiltere, Kanada ve Hollanda'da tüm nakit yardımlarının %25'ini aşarken, Norveç'te bu oran en üst seviyelerde yani %40'larda seyrediyor. Akdeniz ülkelerinde bu oran %10 iken Türkiye'de ise %5 civarındadır. Türkiye, OECD ülkeleri arasında gelir eşitsizliğinin ve göreli yoksulluğun olduğu 3. ülkedir (Üçkardeşler, 2015: 152, 153).

Türkiye'de 2000 sonrasında sosyal harcamalar artmakla birlikte, yapılan sosyal yardımların hem içerik bakımından hem de süreklilik bakımından tatmin edici düzeyde gerçekleşmemesi gelir dağılımı sorununun çözümünde etkinliği-

ni azaltmaktadır. Türkiye'de 'hayırsever devlet' görünümünde olan devlet, oy kazanma arzusunun da etkisiyle sadece 'ihtiyaç sahibi' olduğuna inanılan bir kesime geçici olarak yaptığı yakacak, yiyecek, barınma yardımlarıyla, vatandaşların sosyal yardımlardan 'vatandaşlık hakkı' olarak değil de 'sadaka' usulü yararlandırılmalarını tasarlamıştır. Bu nedenle daha önce de belirttiğimiz gibi az gelişmiş ülkeler için yapılan '*dolaylı minimalist refah devleti*' tanımının Türkiye için daha uygun olduğu görüşü ileri sürülmektedir.

Türkiye'deki '*minimalist refah devleti*' anlayışı ilk bölümde belirttiğimiz Esping Andersen'in yaptığı 'refah devleti' sınıflandırmasından hiç birine tam olarak uymasa da Liberal ve Muhafazakâr-Korporatist Refah Devletleri tiplerine benzemektedir. Çalışan kadının ülkemizdeki durumu açısından, özellikle geleneksel aile yapısının korunmasının önemli olduğu Muhafazakâr-Korporatist Refah Devleti tipine oldukça benzemektedir. Nasıl ki bu tip refah devletinde aile yardımları anneliği özendirecek biçimde planlanıyorsa ülkemizde de son yıllarda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından anneler için tanımlanan sosyal yardım ve hizmetlerin arttığını belirtebiliriz[2].

Türkiye'de 2001 sonrasında sosyal güvenlik alanında sosyal devlet vurgusu devam etmekle birlikte sosyal devlet hizmetlerinde verimlilik ve kaynak kapasitesini artırma hedefi öne çıkar (Esping-Andersen'in liberal refah devletine yaklaşmıştır). Bu çerçevede sosyal güvenlik sisteminde finansman açıklarını kapatmaya ve sistemi tek çatı altında toplamaya dönük düzenlemeler yapılmıştır. Sosyal devlet ilkesinin önemli bir uygulaması olan işsizlik sigortasının yasalaşmasına rağmen tasarlama ve uygulama sorunları nedeniyle bu hakkın kullanımı sınırlı kalmış ve işlevsel olmamıştır (Akyüz, 2011: 287-293). Daha önemli olarak bu reformlarla sosyal güvenlik sistemi sigorta mantığının işletildiği ve mesleki temelli yapıdan risk temelli bir yapıya dönüştürülerek toplumsal bir güvenlikten uzaklaşılıp, küreselleşme sürecindeki rekabet gereklilikleri ve esnek emek piyasaları ile uyumlu esnek bir güvenlik anlayışına geçilmiştir (Akyüz, 2011: 313-314).

Benzer biçimde, sağlıkta liberal refah devleti modeline yakınlaşılmıştır. Sağlık hizmetleri *'sağlık hakkı'* olarak sosyal devletin yerine getirmesi gereken işlevlerden biri olarak alınmayarak özel sektörün katılımı güçlü bir biçimde desteklenmiştir. Türkiye'de özel sektörün sağlık hizmetleri sunumunda hizmete erişimi kolaylaştırdığı ve etkinliği artırdığı yönünde bir algı[3] ile bir arada sağ-

2 Örneğin; 'Doğum Yardımı' programı 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek-4. maddesi doğrultusunda 15 Mayıs 2015 tarihi itibarıyla uygulanmaya başlamıştır. Bu hükme göre Türk vatandaşlarına, canlı doğan birinci çocuğu için 300.-TL, ikinci çocuğu için 400.-TL, üçüncü ve sonraki çocukları içinse 600.-TL tutarında doğum yardımı yapılacaktır (http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/haberler/dogum-yardimi-basvurulari-basladi).

3 Güvenceye sahip nüfusun sağlık hizmeti kullanımında önemli bir artış olsa da güvence kapsamı dışında kalanlar için hizmete erişim bir sorundur. Nüfusun sadece

lık hakkını olumsuz etkilediği belirtilebilir. Özellikle, özel sağlık sektörünün gelişiminin farklı gelir gruplarına sahip bireyler arasında hizmete erişimdeki eşitsizlikleri arttırdığı, düşük kaliteli ve haksız kazanç sağlamaya dönük hizmet sunumlarının varlığı sağlık hakkının bu anlamda tahribine neden olabilmektedir (Akdemir vd. 2009: 252). Kar amacı güden hastaneler ve kullanıcı katkıları temelinde şekillenen bu yapı, sağlık hizmetini parası olana sunulacak bir metaya dönüştürmüştür (BSB, 2011: 195).

Türkiye'de sosyal harcamaların, gelir dağılımı eşitsizliğini ve yoksulluğu kısa ve daha önemlisi uzun vadede çözmemesinin nedeni olarak sosyal harcamaların niteliği ve niceliği kuşkusuz önemlidir. Daha az önemli olmayan husus ise bu politikaların yoksulluğu bir sonuç olarak ele alması ve nedenlerine yönelmemesidir (http://Boratav, sendika.org). Mevcut hükümetin birincil hedefi doğrultusunda sanayi ve hizmetlerdeki büyüme 2001 krizi sonrasında büyük ölçüde başarıldıysa da bu büyüme istihdamdaki büyümeye yansımamıştır. Enflasyon oranının düşmesi düşük gelirli kesimler lehine bir durum oluşturmakla birlikte işsizlik oranı yüksek düzeyini sürdürmüştür. Bunun ötesinde, 2001 Şubat krizinden sonra reel ücretler önemli oranda gerilemiş ve bu eğilim, 2002 ve 2003'e kadar uzanmıştır. 2003 sonrası mevcut hükümetin iktidarında da ücretlerin reel anlamda baskılanması sürdürülmüştür (Yeldan, 2007: 131-154). Nitekim pek çok hanehalkının tek gelir kaynağının ücret ve maaşlar olmamasına rağmen 2007 sonrasında bu gelir kaynağının toplam eşitsizlikteki değişime en çok katkı yapmakta olduğu hesaplanmıştır. 2007-2011 arasında ücret eşitsizliği toplam eşitsizlikteki artışın neredeyse %50'sini açıklamaktadır (Filiztekin, 2015: 84).

Bu verilerin ortaya koyduğu gerçek, sosyal harcamaların çözmeye çalıştığı gelir dağılım dengesizliği ve yoksulluk sorunun orta ve uzun vadede ancak ücret ve istihdam politikaları ile çözülebileceğidir. Oysa Türkiye Ekonomik büyümenin olmasına rağmen daralan iş olanakları (istihdamsız büyüme) ya da krizlerle meydana gelen iş kayıpları (2001 ve 2008 krizi) ile tasvir edilmektedir. Bu yapılmaksızın düşük düzeyde sosyal harcamalar kalemi ile yoksulluk çözülemezken, düzey artırıldığında AB ülkelerinde olduğu gibi devletin gelir kısıtı ile sürdürülebilir olmayabilir.

Türkiye'de sosyal harcamalar aracılığıyla çözülmeye çalışılan eşitsiz gelir dağılımı ve yoksulluk konusunda temel sorun üretim faktörlerinin mülkiyet yapısı ve gelir dağılımı arasındaki ilişkinin göz ardı edilmesidir. Bu durumun uzantısı olarak vergilerin ve kamu harcamalarının çeşitli gelir grupları üzerindeki etkisi ve bunların yeniden yapılandırılarak yoksullukla mücadele aracı olarak kullanılması yoksulluğun azaltılmasına önemli etkiler yaratabilir (Şenses, 2003, 324). Özellikle vergi politikaları gelir dağılımı adaletinin sağlanmasının etkililiği yanında refah devlet harcamaları için hayati olan fonların elde edilmesinde önemli işlevler görür. Oysa Türkiye'de 1980 sonrası liberal politikalar ve 1994

yarısının hizmete erişebildiği hesaplanmaktadır (Ayrıntı için bkz.: BSB, 2011: 211).

krizinden bu yana uygulanan faiz dışı bütçe fazlası politikası nedeniyle bütçelerin geliri yeniden dağıtıcı özellikleri çok düşük düzeylerde kalmıştır.

Türkiye'de son 10 yılda sosyal harcamalarda önemli artışlar olmasına (harcama miktarları ve gini katsayısında göreli iyileşme) rağmen sosyal harcama artışlarının yoksulluğu azaltıcı etkileri sınırlı kalmıştır (Grütjen, 2008). Bu çerçevede yoksulluk sorununun çözümü için, sosyal harcama artışı ile ikincil dağılımın iyileştirilmesiyle aynı anda birincil dağılımın iyileştirilmesine de odaklanılması ve bu anlamda istihdam yaratan bir sanayileşme ve kalkınma politikası tasarlanması gereklidir.

SONUÇ

Türkiye'de son 10 yılda sosyal bir devlet olmanın gereklerini sayısal verilere bakıldığında nicelik olarak kendinden önceki iktidarlara kıyasla görece iyi bir şekilde yerine getiren hükümetin nitel anlamda bunu başarabildiğini söylemek biraz zordur. Sosyal refah devletleriyle ülkemizi kıyasladığımızda bu konuda çok gerilerde olduğumuzu görmekteyiz. Sosyal devlet olmanın gereği olan sosyal harcamalar ulaşması gereken yerlere ya ulaşmamaktadır ya da içerik olarak tatmin edici değildir. Asıl yapılması gereken ise, sosyal harcamaların çözmeye çalıştığı gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksulluk sorunlarının nedenlerine yönelmektir. Bu sosyal harcama politikalarının ekonomik politika tasarımı ile birlikte yapılmasıyla mümkün olabilir.

KAYNAKÇA

Akdemir, Tekin ve Karakurt, Birol (2009) "Sağlık Hizmetlerinde Devletin Değişen Rolü ve Özel Sağlık Kurumlarının Düzenleyici Görevleri", 24. Maliye Sempozyumu, Bildiriler içinde, Tebliğler Kitabı, Antalya.

Akpınar, Mahmut, Şahin, Ayhan ve Zengin, Eyüp (2012) ''Sosyal Yardımların Yerel Düzeyde Sunulması: Sorunlar ve Çözüm Önerileri'', *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, (3).

Akyüz, Ferhat (2011) *Türkiye'de Kapitalizmin ve Sosyal Güvencesizliğin İnşası*, İstanbul: SAV Yayınları.

Alper, Yusuf (2011) "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2011 (1).

Andersen, Esping (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey: Princeton University Press.

Arın, Tülay (2013) *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Arısoy, İbrahim, Ünlükaplan, İlter ve Ergen, Zuhal (2010) "Sosyal Harcamalar ve İktisadi Büyüme İlişkisi: Türkiye Ekonomisinde 1960-2005 Dönemine Yönelik Bir Dinamik Analiz'', *Maliye Dergisi*, (158).

Bağımsız Sosyal Bilimciler (2011) Ücretli Emek ve Sermaye, Derinleşen Küresel Kriz *ve Türkiye'ye Yansımalar,* İstanbul: Yordam Kitap.

Bakan, Selahaddin ve Özdemir, Hakan (2012) ''Sosyal Politika Açısından CHP ile AKP'nin Karşılaştırılması'', *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, (1).

Boratav, Korkut (2015), www.sendika.org.

Buğra, Ayşe (2008) *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Buğra, Ayşe ve Adar, Sinem (2007) "Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi'', *Sosyal Politika Forumu*, (http://www.spf.boun.edu.tr/docs/SocialPolicyWatch_Rapor__TR_.pdf, Erişim Tarihi: 27.11.2015).

Çelik, Abdullah (2014) "Sosyal Belediyecilik Anlayışı: Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Örneği", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16 (1).

Dodurka, Berra (2014) "Türkiye'de Merkezi Devlet Eliyle Yapılan Sosyal Yardımlar", *Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu*, (www.spf.boun.edu.tr/docs/faaliyet_raporlari/Sosyal_Yardim_Raporu_-_Aralik_2014.pdf)

Eğilmez, Mahfi (2013) "Gini Şişeden Çıktı" (http://www.mahfiegilmez.com/2013/09/gini-siseden-ckt.html, Erişim Tarihi: 05.08.2015).

Erdoğdu, Mustafa ve Yenigün, Ethem (2008) *Türkiye'de Sosyal Bütçe*, İstanbul: Tesev Yayınları.

Fidan, Askeri (2009) "Yerel Seçimlerinde Siyasi Partilerin Sosyal Yardımlara İlişkin Yaklaşımları: Söylemler ve Eylemler", *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, (5), 39-56.

Filiztekin, Alpay (2015) "Income Inequality Trends in Turkey", İkti*sat, İşletme ve Finans*, (350), 63-92.

Grütjen, Daniel (2008) "The Turkish Welfare Regime: An Example Of OECD, The Southern European Model? The Role of the State, Market and Family in Welfare Provision", Turkish Policy Quarterly, (1).

Government Financial Statistics, 2013.

OECD (2013), *Government at a Glance*, (www.ab.gov.tr/files/ardb/.../OECD_Government at a Glance 2013-pdf, Erişim Tarihi: 03.08.2015).

Özdemir, Süleyman (2005) ''Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi'', *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (50).

Pektaş, Ethem (2010) ''Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar'', *Akademik İncelemeler Dergisi*, (1).

Şenses, Fikret (2003) "Yoksullukla Mücadelenin Neresindeyiz?'', A. H. Köse, F. Şenses ve E.Yeldan (der.) Gözlemler ve Öneriler, İk*tisat Üzerine Yazılar I, Küresel* Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, İstanbul: İletişim Yayınları.

T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasebat.gov.tr.

Temelli, Sezai (2003) "Türkiye'de Sosyal Harcamaların Gelişimi'', *Bilim Eğitim Toplum*, (4).

Toprak, Düriye ve Şataf, Ceyda (2009) "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Reform Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı'', *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi* (1).

TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri, 2000-2013.

Türkoğlu, İrfan (2013) "Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye'de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik'', *Akademik İncelemeler Dergisi* (39).

Üçkardeşler, Emre (2015) "Turkey's Changing Social Policy Landscape", Turkish Policy Quarterly,13 (4).

Yeldan, Erinç (2009) "Finans Çağında Eklemlenme Kalıpları: Neoliberal Küreselleşmenin Çevresel Bir Ekonomisi Olarak Türkiye Örneği", Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez (der.) Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de *Neoliberal* Dönüşüm, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Yentürk, Nurhan (2014) "Kamu Harcamaları İzleme Platformu", www.kahip.org, 2014 Yılı Kamu Harcamaları İzleme Raporu.

Yentürk, Nurhan (2013) "Türkiye'de Yoksullara Yönelik Harcamalar", *ODTÜ Gelişme Dergisi* (40).

Zengin, Eyüp ve Öztaş, Cemal (2009) "Yerel Yönetimler ve Sosyal Yardımlar: Üsküdar Belediye Örneği", *Aile ve Toplum* (16).

www.yerelsiyaset.com, (Erişim Tarihi: 03.08.2015).

http://sosyalyardımlar.aile.gov.tr/,(Erişim Tarihi: 03.08.2015).

https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG, (Erişim Tarihi: 03.08.2015).

JOHN RAWSL'UN SOSYAL HAKLARIN TAŞIYICISI VE DEMOKRATİK TOPLUMUN TEMELİ OLAN "ETİK KİŞİ"Sİ

Cengiz Mesut Tosun
Mersin Üniversitesi

Özet: Sosyal Hakların varlığı, insanların içinde yaşadıkları toplumun ne kadar adil ve demokratik oldukları ile doğrudan ilişkilidir. Genel bir kanı olarak sosyal hakların "iktidarlar"lardan talep edilmesi gereken ve bunun içinde örgütlü bir şekilde mücadele edilmesi gerektiğine inanılır. Fakat "etik kişi" olarak kabul edilen kişilerce oluşturulacak adil bir toplumda, "haklar"ın her tek kişinin doğal bir hakkı olduğu kabul görür.

Adil bir toplum "etik kişi"lerce kurulur. Etik kişilerce kurulan bir toplum ise sosyal haklara hayat verir. Rawls adil bir toplumu oluşturacak etik kişilerin iki temel ahlaki yetiye sahip olmaları gerektiğini ileri sürer. Bu iki temel yetiye sahip olmak Rawls için tam kişi anlayışını ifade etmektedir. Birincisi, vatandaşların işbirliğinin hakkaniyetli koşullarını belirten makul adalet ilkelerini anlamalarını, uygulamalarını ve buna göre hareket etmelerini sağlayan *adalet duygusu kapasitesi*dir. İkinci ahlaki yeti ise, *iyi anlayışı kapasitesi*dir. "İyi anlayışına" ve "adalet duygusu" kapasitelerine sahip olan etik kişi olarak tanımlanır. Etik kişi en başta insan haklarının dolayısıyla da sosyal hakların taşıyıcısı ve uygulayıcısıdır. Bu iki ahlaki kapasiteye sahip etik kişi; çalışma hakkı, adil ücret hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sağlık hakkı, eğitim hakkı gibi temel sosyal haklarında en iyi şartlarda hayat bulmasını isteyen adil kişidir.

Rawls'ın temellendirmeye çalıştığı üzere insan haklarının ve sosyal hakların uygulanırlığı, adil ve demokratik toplumun yaratıcısı "etik kişi" ile mümkün gözükmektedir.

Abstract: The existence of social rights is related directly with how democratic and just the society they are living in. As a common opinion, it is believed that social rights are supposed to be demanded from the "government" and fighted for in an organized way. However, in a just society, constituded by people who are accepted as an "ethical person", the "rights" are accepted as everybody's right. These are not the rights, which could be won after a struggle.

A just society is established by "ethical persons". A society, which is established by "ethical persons" vitalize in turn social rights. Rawls suggests that ethical persons who are to establish a just society should acquire two main ethical capacities. The first is the capacity of the sense of justice, which renders the civilians

to understand, to implement and to act accordingly to judicious principles of justice stating the just conditions of cooperation. The second is the capacity of the comprehension of good. A person who is capable of "the comprehension of good" and and "the sense of justice" can be defined as an ethical person. Ethical person, first of all is the carrier of human rights and consequently the carrier and the executer of social rights. The ethical person who has these two ethical capacities is a just person who wants main social rights such as the right to work, the right to fair wages, the right to social security, the right to welfare, the right to education, to survive in the best conditions.

As Rawls tries to justify, the applicability of human rights and social rights seems to possible only by the "ethical person" who is the creator of a fair and democratic society.

GİRİŞ

Sosyal Haklar'ın varlığı, insanların içinde yaşadıkları toplumun ne kadar adil ve demokratik oldukları ile doğrudan ilişkilidir. Genel olarak sosyal hakların "iktidarlar"lardan/ devletten talep edilmesi gereken ve buna bağlı olarak örgütlü bir şekilde mücadele edilmesi gerektiği kanısı vardır. Fakat "etik kişi" olarak kabul edilen kişilerce oluşturulacak adil bir toplumda, "haklar"ın her tek kişinin doğal bir hakkı olduğu kabul görür. İnsan hakları ve dolayısıyla soysal haklar bir mücadele sonunda kazanılacak haklar değildir. Etik bir bütünlüğe, daha doğrusu etik değerlere sahip olan bir kişi karşısındaki kişiyi değerli görüp, en az kendisinin sahip olduğu ya da olmayı umduğu haklara onunda sahip olmasını rasyonel olarak ister.

Özellikle sosyal hakların kazanımı konusunda bir sınıf, zümre ya da belli bir işkolunun sendikalar aracılığıyla işverenden haklarının arttırılması/ verilmesi yönünde mücadele edilmesi izlenen tek yol olarak bilinir. İşveren özel sektör olduğu kadar en büyük işveren olarak da devlet olarak düşünülür. Birey ve devlet arasındaki çatışmalarda, liberal demokratik anlayış, insan haklarıyla korunan alanlarda bireye öncelik verir. Çünkü birey, toplumsal ve siyasal rollerden ayrılabilir. Bunun dışında kendine özgü bir varlık olarak özel bir değere sahiptir. Herkese eşit ilgi ve saygı gösterilmesinin nedeni budur. Zaten toplum ve devlet, az çok sözleşmeci bir biçimde, bireysel rıza yoluyla hukukun gerçekleşmesini sağlarlar. Bu nedenle insan haklarının devlete ve topluma karşı ahlaki önceliği vardır. İnsan haklarına uyulmadığı takdirde, eşit ve özerk bireyler insan hakları savunusunu topluma ve devlete karşı sahiplenip koruma altına alır (Donnelly, 1995: 74-78). Liberal düşüncenin önemli düşünürlerinden Locke için de siyasal toplum rıza kavramı temelinde oluşur. Locke'a göre, hiç kimse rızası olmadan servetinden (yaşam, hürriyet ve servet) yoksun bırakılamaz. Dolayısıyla insanların siyasal bir birliğe katılmaya rıza göstermelerinin nedeni de, servetlerinin güvende olacağına olan inançtır (2004: 81). Çünkü doğuştan akıllı ve özgür olan insan servetinin güvende olmasını ister (2004: 51).

Devlet, insanlar tarafından, doğal hukuktan kaynaklanan, insan hak ve özgürlüklerini güvence altına alır. Devlet, insanların rızasına dayanan toplum sözleşmesiyle kurulur. Kurulan devletin meşruiyetinin temeli, insanların rızasına dayanması ve insan hak ve özgürlüklerini güvence altına almasına dayanır. İnsanların rızasını yitiren, hakları güvenceye alma amacından sapan devlet, meşruiyetini yitirir (Berzeg, 1997: 213). Sosyal haklar belirli bir özne sınırlaması yapmaksızın, ekonomik, sosyal ve kültürel vb. yönlerden güçsüz konumda olanların korunmasını ve durumlarının iyileştirilmesini amaçlayan haklar niteliği taşır. Bununla birlikte sosyal hakların kişiler yönünden uygulama alanı salt bu kişilerle sınırlı değildir. Öte yandan sosyal haklar, ayırt edici önemli bir özelliğini oluşturmasına karşın, salt devletin olumlu ve somut bir edimini, parasal kaynak ayırmasını gerektiren ve kimi zaman "isteme ya da alacak hakları" olarak da nitelenen haklardan oluşmaz. Bu hakların bir bölümünü, aynı zamanda devletçe yerine getirilmesi gereken olumlu bir edim içermeyen, geleneksel haklar gibi, "olumsuz edim gerektiren", devletin yasaklayıcı, kısıtlayıcı, engelleyici be baskıcı bir aktör olarak karışmamasını (müdahalede bulunmamasını) zorunlu kılan, bu özelliğiyle de "kendiliğinden" ve "doğrudan" kullanılabilen haklardır (Gülmez, 2009: 10).

Lindhom da, insan hakları çerçevesinde devlet-yurttaş (birey/kişi) ilişkisine "ikili sorumluluk" ve "yasal ve ahlaki temeller" üzerinden açıklama getirir: insan hakları konusunda devletlerin iki türlü sorumluluğu bulunmaktadır. Devlet bir taraftan halka karşı sorumluluğunu yerine getirmelidir. Bu, kendi yetki ve sorumlulukları dahilinde yeterli anayasal, yasama ve idari uygulama tedbirlerini alarak ve her bir insanın hakkını koruyarak mümkün olabilir. Diğer taraftan da devlet, diğer devletlere karşı sorumluluğunu yerine getirmelidir. Bunu için devletin, insan haklarında uluslararası standardın geliştirilmesi için diğer devletleri teşvik etmesi ve gözetlemesi, ayrıca ulus üstü insan hakları kuruluşlarına destek olması gerekir. İnsan haklarının bu bağlamda evrenselliğine vurgu yapar (Lindholm, 1997: 40-41).

İnsan haklarının, çok yinelenen- ama sosyal haklar içinde geçerli olmak üzere dünya nüfusunun ezici bir çoğunluğu açısından kâğıt üzerinde kalan- özelliklerinden biri de Gülmez tarafından da vurgulanan "evrensel olma" özelliğidir. İnsan hakları, kuramsal olarak, özü ve öznesi gereği coğrafi sınır tanımayan, sınırlar ötesi bir kavramdır. İlkece, ne insandan insana, ne de devletten devlete değişir. Öznesi de böyle olmasını gerektirir. Evrenselliği, gerek "düşünsel" bağlamda gerek "belgesel" anlamda ortaya koyan sözcük, onun doğuştan edindiği ya da sonradan kazandığı özelliklerine gönderme yapmaksızın, "özne" olarak belirtilen "insan" kavramıdır. Öznesi "insan" olan hakların "evrensel" olmaması düşünülemez. "İnsan", hakların öznesi olarak, her tür ayrımcılığı dışlar ve yadsır. Başka bir deyişle, ayrımcılık yasağı, öncelikle öznenin "insan" olmasının gereğidir. Doğuştan edinilen ve / ya da sonradan kazanılan yahut kazanılmayan özelliklerine bakılmaksızın insan haklarından eşitlik temelinde yararlanmada ay-

rımcılık gözetilmemesi, insan haklarının özüne içkin bir değer, temel bir ilkedir (Gülmez, 2009: 43-44).

Evrensellik ya da tüm insanlığı kuşatıcılık anlamında Kant, insanın "isteme"-si üzerine yoğunlaşır: İnsanın, istemeyi "iyi" kılmak üzere belirleyen şey ancak, "her akıl sahibi varlığın istemesi için geçerli" olarak tanınabilecek a priori bir "yasa" olarak tanımlar (Kant, 1994: 21). Deneyimlenmeyen ve tüm insanlığı kuşatan bu yasaya göre "iyi" belirlenir. Tüm "insanlık" için iyi olan "iyi"dir. Dolayısıyla etik kişi; temelde insan haklarının ve çalışma hakkı, adil ücret hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sağlık hakkı, eğitim hakkı gibi temel sosyal haklarında en iyi şartlarda hayat bulmasını isteyen adil kişidir.

İnsanı diğer canlılardan farklı kılan onun ahlaki bir yapıya sahip olmasıdır. Bu onu "değerli" kılar. Kuçuradi bu bağlamda, "insanın değeri" derken, diğer canlılar arasındaki özel yerini anlamaktadır. İnsan bu özel yerini sağlayan, onun özelliklerinin bütünüdür. Onu diğer canlılardan ayıran olanaklarıdır. Bu olanaklar, insan özgür etkinlikler ve ürünlerdir. Bütün bunların hepsi "insanın değerini" ya da onurunu" oluşturur. Bu insan olanakların korunması ya da geliştirilmesi tür içinde her tekin hakkı olur. Bu olanakların geliştirilmesi de sağlanmalıdır. Bu olanakların her kişide korunmasını istemek, insanın değerinin korunması anlamına gelir. Kişinin kim olduğu önemli değildir. İnsan olması, insan hakkının ve diğer haklarının korunması hakkını sağlar (Kuçuradi, 2009: 73).

Kuçuradi, temel insan haklarının yanı sıra, her tek kişinin insan olduğu için sahip olduğu bir başka türden insan haklarından bahseder. Bunların tanınmaları söz konusu değildir. Bu haklarla ilgili olarak beklenen, gerektirdiklerinin yerine getirilmesidir. Bu ise insan olanaklarının gerçekleştirebilmesinin yolunu açmaktır. Bunlara örnek olarak, sağlık için gerekli yaşam düzeyini, eğitim hakkını verir. Sağlığını koruyamayan, yeterli eğitim almamış bir kişiden ne bilimde yeni bir bilgi getirmesi beklenebilir ne de yeni bir düşünce, ne de yeni bir etik bilgi, etik ilke ortaya koyması beklenir. Sağlıklı yaşam hakkının korunması ve iyi bir eğitim alma bu türden bir bilgi ortaya koymaya yetmez ama onun ortaya konulmasının olanağının kapısını açar. Kuçuradi için temel insan hakları olarak düşünülen ilk grup hakların aksine bu hakların korunması kişilere bağlı değildir. Bir ülkede yapılan düzenlemelere ve alınan siyasal kararlara bağlıdır. Bu türden hakların korunabilmesin koşullarının başında ekonomik ve sosyal haklar gelir. Bu türden haklar söz konusu olduğunda, "tanınan haklar" olan sosyal ve ekonomik haklar korunmadan bu haklar korunamaz. Sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeler, sendikalarla ilgili düzenlemeler, asgari ücretle ilgili, çocukların bakımı ve eğitimiyle ilgili, dinlenme ve çalışma saatleriyle ilgili düzenlemeler yapılmazsa eğitim hakkı, sağlıklı yaşama hakkı da korunamaz (Kuçuradi, 2009: 77).

Sosyal ve ekonomik hakları Kuçuradi "insan hakları" kavramı altına koymaz, ama bu onların önemsiz oldukları anlamına gelmez. Bunun nedeni olarak bu türden hakların, her kişi için aynı biçimde talep edilecek haklar olmamaları, her kişinin yalnız insan olması nedeniyle sahip olduğu haklardan olmamasıdır.

Sosyal ve ekonomik haklar, temel haklar ya da insan hakları gibi bütün insanların eşit olarak sahip olduğu haklar, diğerleri gibi "korunan" haklar değildir. Bu haklar "tanınan" yani belirli bir ülkede belirli bir devletin yurttaşlarına, yalnızca yurttaşlarına tanıdığı veya yalnız yurttaş olmakla hak sahibi olunan dolayısıyla "alınan" haklardır. Sosyal ve ekonomik hakların da içinde olduğu bu tür tanınan haklar, bütün yurttaşlarca eşit olarak paylaşıldığı yerde bazı insan hakları da korunmuş olur. Eşit paylaşılmadığı yerde ise, insanın insan olarak sahip olduğu olanakları gerçekleştirebileceği önkoşullar yok demektir. Sosyal ve ekonomik hakları belli düzeyde ama tüm yurttaşlar için eşit düzeyde sağlayarak, insan yakışır, insanı insan yapan etkinlikleri, örneğin bilimsel ve teknolojik yenilikler, yeni ve insanlığı ilerletecek fikirler, etik değerler vb. yapabilmesine olanak hazırlamış olur. Eğitim, çalışma, sağlık hakkı gibi temel hakları bu türden sosyal ve ekonomik haklar tüm yurttaşlara eşit biçimde sağlanmadıkça korunamaz. Sosyal, ekonomik ve siyasal haklar bir ülkede belirli bir düzeyde korunmadıkça, temel hakların (en azından kimi temel hakların) korunmasını sağlamak mümkün olmaz (Kuçuradi, 2009: 78).

I. JOHN RAWLS VE ADİL TOPLUM KURGUSUNDA HAKLAR

Rawls bir adalet kuramı geliştirmek için, bir toplumda var olan temel ekonomik ve politik kurumlar üzerinde hangi düzenlemeler yapılarak bir fikir birliğine varılıp varılamayacağının soruşturmasını yapmaktadır. Adaletin hakim olduğu adil bir toplum anlayışını oluştururken varsayımsal bir "ilk durum"dan hareket eden ve bu durum sonucunda adalet ilkelerinin sosyal sözleşmeyle kabul edileceğini düşünen Rawls, bu yönüyle toplumsal sözleşmeci olarak kabul edilmektedir.

Ryan için Rawls'un, demokratik olmayan bir hükümetin, ekonomik fırsatlar oluşturamayacağını ya da daha avantajsız bir konumda bulunan öznelerin refahını geliştiremeyeceğini, bu öznelerin kendi ahlaki haklarına tecavüz ettiğini ve bağlılıklarına ilişkin olarak hiçbir iddiaya sahip olmadığını ileri sürmesini bir cesaret göstergesi olarak görmektedir (Ryan 1991: 110).

Rawls "siyasal adaletin" yaşandığı adil bir toplum tasarlama amacındadır. Oluşturmayı düşündüğü bu anlayışla Rawls, geleneksel ahlaki anlayışlar arasında, adalet hakkındaki yargılarımıza en yakın düşen anlayış olduğu ve demokratik bir toplumun kurumları için en uygun temeli oluşturduğunu düşünmektedir. Siyasal Liberalizm, siyasal perspektiften, yani anayasal bir demokratik düzenin temel ahlaki ve felsefi kavramları açısından bakmaktadır. Bu Rawls için, özgür ve eşit vatandaşlık, siyasal iktidarın meşruluğu, makul örtüşen görüş birliği, karşılıklı saygı ödeviyle kamusal akıl ve doğru nedenler etrafında istikrar anlayışı anlamına gelmektedir (Rawls 2007: 25).

Rawls, adalet kuramını temellendirirken "hakkaniyet olarak adalet" fikrini merkeze alarak bir kavramlar silsilesi ile "orijinal durum", "bilgisizlik peçesi",

"temel toplum yapısı", "adalet duygusu", "makuliyet", "örtüşen görüşbirliği", "kamusal akıl" gibi kavramlarla kuramını açıklamaya çalışmaktadır.

1. Hakkaniyet Olarak Adalet

Rawls adil bir toplumda egemen kılınacak temel ilkelerin arayışı içindedir. Adaletin sağlanması amacıyla önceden belirlenmesi ve nasıl uygulanacağının tartışılması yerine, kişilerin belirleyeceği ilkelerin neler olabileceğini araştırmaktadır. Kişilerce belirlenecek adalet ilkelerinin tarafsız bir şekilde belirlenebilmesi içinde düşünsel bir modelden hareketle, adalet ilkelerini bu tarafsız kişilere seçtirmeyi amaçlamaktadır. Kesin ve net bir biçimde belirlenmiş adalet ilkeleri yerine kişilerin tercihleri sonucu elde edilen ilkeler adil bir süreci de içermektedir. Rawls'a (2006: XI) göre süreç adil işletildiğinde ulaşılacak adalet ilkeleri de adil olacaktır. Kısaca belirtmek gerekirse, adalet ilkelerine hakkaniyetli bir süreç sonucunda ulaşılabilinecektir**.**

2. Orijinal Durum (Başlangıç Durumu)

Hobbes, Locke ve Rousseau'nun toplumsal sözleşmelerindeki "doğa durumu"na karşılık gelen kavram Rawls'ta karşımıza "Başlangıç Durumu" olarak çıkmaktadır. Adı geçen filozoflar gibi Rawls da, başlangıç durumunu, hedeflenen toplumsal düzen için bir çıkış noktası olarak görmektedir.

Rawls'a göre, başlangıç durumu bir temsil aracıdır. Dolayısıyla taraflar tarafından varılan her türlü anlaşma hem varsayımsaldır hem de tarihsellik taşımamaktadır. Rawls başlangıç durumunda, tarafları adil şartlar altında anlaşmaya varacak özgür ve eşit vatandaşların temsilcileri olarak görmektedir. Aynı zamanda başlangıç durumu toplumsal dünyanın şartlarının etkilerinden uzak olmalıdır. Bunun nedeni ise Rawls için, özgür ve eşit kişiler arasında siyasal adaletin ilkeleri üzerinde yapılacak adil bir anlaşmanın, her toplumun arka plan kurumlarında toplumsal, tarihsel ve doğal yönelimlerin bir birikimi olarak kaçınılmaz biçimde ortaya çıkacak olan pazarlık avantajlarının yokluğunu gerektirmesidir (Rawls, 2007: 68). Toplumsal bir arka plan yokluğunu şart koşan Rawls, herhangi bir dini, felsefi ya da ahlaki bir fikre sahip olunması halinde bu fikrin lehinde olacak bir adalet anlayışının ileri sürüleceğinin kaçınılmazlığına dikkat çekmektedir.

Toplumsal arka plan yokluğu kişilerin "bilgisizlik peçesi" arkasında oldukları ya da olmalarını gerektirmektedir. Rawls, bu peçe ardındaki kişilerin ırk ve etnik grupları, cinsiyetleri, güç ve zeka gibi birçok doğal yetenekleri hakkında bir bilgiye sahip olmadıklarını varsaymaktadır. Peçe ardındaki herkes adilane bir konuma sahip olmaktadır (Rawls, 2007: 60). Kymlıcka, Rawls'un bilgisizlik peçesi anlayışına eleştirel yaklaşmaktadır. Ona göre, insanların kendilerini bulundukları toplumsal yerden ve bireysel isteklerden uzaklaştırılması istemi acayip bir kişisel kimlik kuramı olarak görülebilir. Bütün bu bilgi dışarıda bırakılırsa, insanın benliğinden geriye ne kalacaktır? İnsanın kendini bu tür bilgisizlik peçesi ardında hayal etmesi, kurgusal insanların en azından zihinsel ve bedensel

bütünlüğe sahip olduğu, geleneksel toplum sözleşmesi kuramındaki doğal durumda tasavvur etmesinden daha zor görünmektedir (Kymlıcka, 2004: 88).

Rawls bu tür eleştirilere cevap olarak şöyle bir açıklama getirmektedir: Özgür ve eşit vatandaşlar kendi toplumsal dünyamızda gerçekleşebilse de, rasyonel temsilciler olarak adalet ilkeleri üzerinde anlaşıp işbirliğinin adil şartlarını belirleyen taraflar başlangıç durumuna aittir. Bu durum, hakkaniyet olarak adalet üzerinde çalışan sen ve ben tarafından oluşturulur, bu nedenle tarafların doğasının ne olacağı bize bağlıdır. Onlar sadece bizim temsil aracımızı kullanan yapay yaratıklardır. Bilgisizlik peçesi ardındaki kişilerin özellikleri, bizim onlara atfettiğimiz saikler yanlışlıkla gerçek kişilere ya da iyi düzenlenmiş bir toplumun vatandaşlarına ilişkin bir ahlak psikolojisinin ifadesi olarak algılanırsa hakkaniyet olarak adalet feci şeklide yanlış anlaşılmış olur (Rawls, 2007: 72).

3. Rawls'un Kişi İdesi

Rawls'un adalet anlayışı, siyasal adalet anlayışı olduğu için kişi idesi de siyasi anlam taşımaktadır. Kişi herhangi bir "kapsayıcı doktrine" üye değildir. Rawls'ın idesi, ahlaki kişiliğin siyasi görünümüyle ilgili olması nedeniyle demokratik vatandaşlığı temele almaktadır. Çünkü Rawls'ın siyasal adalet anlayışının demokratik rejimlerde uygulanabilirliği vardır.

Rawls'un başlangıç durumuna dayanan siyasal kişisinde genel olarak hem kendisinin hem de birbirlerinin bir iyi anlayışına sahip olmayı sağlayacak ahlaki yeteneğe sahip olmaları durumunda özgürdürler. Rawls'a göre siyasal kişinin belli bir iyi anlayışına sahip olması demek, bir düşünceye saplanıp kalmak demek değildir. Bu anlayışı makul ve rasyonel zeminlerde gözden geçirme ve değiştirme yetisine sahiptirler (Rawls, 2007: 74).

Rawsl adil bir toplumu oluşturacak kişilerde iki temel ahlaki yetiye sahip olmalarını öngörmektedir. Bu iki ahlaki yeteneğe sahip olmak Rawls için tam kişi anlayışını ifade etmektedir (Rawls, 2007: 334). Birincisi, vatandaşların, işbirliğinin hakkaniyetli koşullarını belirten makul adalet ilkelerini anlamalarını, uygulamalarını ve buna göre hareket etmelerini sağlayan adalet duygusu kapasitesidir. İkinci ahlaki yetenek ise, iyi anlayışı kapasitesidir. Rawls'a göre, içtenlikle takip edilmesi gereken hedef ve amaçları belirlemede bize rehberlik edecek ögeleri içeren bir anlayışı içermektedir. Vatandaşların siyasal adalete uygun bir iyi anlayışına sahip olmaları, başlangıç durumunda tarafların rasyonelliği olarak yansır. Adalet duygusu ise, başlangıç durumunda eşit konumlanmalarında kendini gösterir (Rawls, 2007: 144)**.** Diğer yandan Rawls için, adalet duygusu kapasitesi, iyi düzenlenmiş bir toplumda akıl yürütmelerde kendini göstermektedir. Başlangıç durumundaki kişilerin akıl yürütmeleri sonucu ulaştıkları anlaşmanın boşa olmadığını ve toplumda var olan siyasal ve toplumsal kurumların kendilerini yansıttıkları fark ederler (Rawls, 2007: 343).

Rawls'ın adil bir toplum için kişi idesinin sahip olması gereken iki ahlaki yeteneğe sahip olması düşüncesi Kant'çı düşünce temelinden hareket ettiğini

gösterir. Kant etiğinin, dünyada ahlaklılığı ortaya çıkarabilecek biricik ilkenin eylemde insanın "kutsal"lığını kişilerde koruyacak bir ilke olabileceğinin bilgisel temellendirmesi olduğu görülür. Kant etik görüşüyle, Aydınlanma Dönemi düşüncesinin temel fikirlerinden olan insanın hakları ve ödevleri olduğu düşüncesini etik bakımdan değerli eylemlerin biricik koşulu yapmaktadır. Kant'ın etik görüşünde bütün sistem için taşıyıcı öğe, hem kendi kişimizde hem de başkasının kişisinde insan onuruna ve insanların hakkına saygı duymak gerektiği düşüncesi vardır. Bu gereklilik, insanın evrende biricikliğinin tek tek kişilerde temsil edilmesine dayanır.

Kant nasıl Pratik Aklın Eleştirisi'nde iyi ve kötü kavramlarını önceleyen ahlak yasasını temele almakta (Kant, 1980: 70) ise Rawls'ta adalet duygusu kapasitesini iyi anlayışlarından önce kişi idesine yüklemektedir. Buna bağlı olarak, adalet duygusu kapasitesinin sağladığı rasyonellik Rawls için eşitliği istemek demektir. Kant ise ahlak yasası olarak, akıl sahibi varlıkların hepsi, kendilerine ve diğer bütün akıl sahibi varlıklara hiçbir zaman sırf amaç olarak davranmaması, her defasında aynı zamanda kendileri amaç olarak davranmaları gerektiğini ifade eder (Kant 2002: 51). Buna göre Rawls'un iki ahlaki yeteneğe sahip kişisi adil bir toplum için sadece kendi için değil, başkalarının da adaleti amaç edindiğini bilecektir. Bu Kant'ın kategorik imperatifi (kesin buyruk) ile eylemedir. Bu ödev buyruğu, ancak, aynı zamanda genel bir yasa olmasını isteyebileceğin maksime göre eylemde bulun, olarak ifade edilir (Kant, 2002: 38).

Kant insanı genel olarak akıl sahibi bir varlık olarak görü ve istemeleri için diğer insanları araç olarak kullanamaz. İnsanın kendi amaçtır. Rawls'da Kant'ı bu yönde değerlendirmesini onaylamakta ve dizgesini buna göre kurmaktadır. Yani birey araç olamaz. Bu çerçevede liberalizmde bireyin ontolojik ifadesidir. Diğer bir ifadeyle, millet, sınıf, halk gibi sosyal sosyolojik katmanlar birey kadar gerçekçi değildir. Bu katmanların eşit ya da özgür olma isteklerinin yerini bireyin özgür ve eşit olmasını daha gerçekçi bulur.

4. Başlangıç Durumundaki Adalet İlkeleri

Rawls adalet ilkelerini ve ne anlama geldiklerini göstermeden önce iki temel soruyu dile getirmektedir. Bunların birincisi, demokratik bir toplumdaki siyasal adalete ilişkin olandır: Özgür ve eşit sayılan ve bir nesilden diğerine hayat boyu bir toplumun bütünüyle işbirliği içerindeki üyeleri olan vatandaşlar arasındaki toplumsal işbirliğinin adil kurallarını belirleyecek en uygun adalet anlayışı nedir? Rawls'a göre bu sorunun sorulma nedeni, son iki yüzyılın demokratik düşüncesi açıkça göstermektedir ki, halihazırda, anayasal bir demokrasinin ana kurumlarının, eşit ve özgür sayılan vatandaşlar arasında işbirliğinin hakkaniyetli ilkelerini karşılamaya yönelik olarak nasıl bir düzenlemeye gidileceği konusunda bir uzlaşmanın bulunmamasıdır. Bu durum, özgürlük ve eşitlik değerlerinin özlerini yansıtacak şekilde vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin nasıl ifade edilebileceği konusundaki tartışmalara dikkat çekmektedir (Rawls, 2007: 49).

Rawls'un ikinci sorusu ise "hoşgörü" ile ilgilidir. Özgür kurumların kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya çıkan makul çoğunluk ışığında hoşgörünün zemini ne olabilir? (Rawls, 2007: 50). Rawls'un hoşgörüye dair sorusu yerindedir çünkü demokratik bir toplumun siyasal kültürü daima birbirine muhalif ve uyuşmaz çok çeşitli dinsel, felsefi ve ahlaki doktrinleri içinde barındırır. Bunların bazıları tamamıyla makuldür ve siyasal liberalizm makul doktrinler arasında bu çeşitliliği kabul eder.

Rawls birinci soruyu cevaplamaya yönelik olarak, hakkaniyet olarak adalet, öncelikle temel kurumların özgürlük ve eşitlik değerlerini nasıl gerçekleştireceği konusunda yol gösterecek iki adalet ilkesi önermektedir:

a. Herkesin tamamıyla eşit temel haklar ve özgürlükler düzenine sahip olmak konusunda eşit hakkı bulunmaktadır. Bu düzen herkes için aynıdır. Bu düzende eşit siyasal özgürlüklerin, ama sadece bu özgürlüklerin, değerleri eşit olarak sağlanır.

b. Toplumsal ve ekonomik eşitsizlikler şu iki şartı karşılamalıdır: Birincisi, eşitsizlikler herkese adil bir fırsat eşitliği altında açık olan konumlara ve makamlara bağlanmalıdır. İkincisi, bu eşitsizlikler toplumun en az avantajlı üyelerinin en çok yararına olacak şeklinde olmalıdır (Rawls, 2007: 321).

Hakkaniyet olarak adaletin birinci ilkesinin bir geleneği izlediğini belirten Rawls, bu geleneğin demokratik düşünce tarihinde var olan haklar bildirgeleri ve insan hakları beyannamelerinde yer alan belli özgürlükler ile anayasal güvenceleri ifade eden gelenektir. Birinci ilke temel özgürlüklere ve siyasal özgürlüklere yöneliktir.

Rawls'a göre, özgür ve eşit olarak kabul edilen vatandaşların sahip oldukları dinsel ve felsefi doktrinler ne kadar farklı olursa olsun birincil değerlere ihtiyacı vardır. Temel hak ve özgürlükler Rawls'un birincil değerler olarak oluşturduğu listenin başında yer almaktadır. Bu değerler özgür ve eşit vatandaşların gereksinim duyduğu değerlerdir (Rawls 2007: 216).

a) bir liste halinde sunulan temel hak ve özgürlükler;
b) seyahat özgürlüğü ve farklı fırsatlar çerçevesinde iş seçimi özgürlüğü;
c) temel yapının siyasal ve ekonomik kurumlarındaki makamların güç;
d) ve yetkileri;
e) gelir ve varlık;
f) özsaygının toplumsal temelleri.

Bu değerler, kişilerin yaşamla ilgili planlarını gerçekleştirebilmeleri için temel öneme sahiptir. Dolayısıyla, bilgisizlik peçesi ardındaki her katılımcı, akılcı ve kendi çıkarlarını göz ardı etmeyen birisi olarak birincil değerlerin kendi açısından en yararlı şekilde dağıtılmasını isteyecektir. Kendisi için en iyi olanı seçmek istemesi herkes için en iyi olanı tarafsızca seçmesi sonucunu yaratacaktır.

Rawls'a göre özgürlük, fırsat, gelir ve varlık sosyal iyilerdir. Bu sosyal iyilerin eşit bir şekilde dağıtılması için çaba sarf edilmelidir. Rawls liberal sistemin yetersizliğinin farkında olduğu için yeni bir dağıtım sistemi önermektedir (1971: 177).

5. Fark İlkesi

Rawls'un fark ilkesi, iki adalet anlayışının ikincine yöneliktir. Toplumsal ve ekonomik eşitsizlikleri düzenlemeye yöneliktir. En az avantajlı olanların, toplum içinde ekonomik olarak kötü olanların durumunun düzeltilmesidir. Bu ilke, gelir ve varlığın vergilendirilmesi ile mali ve ekonomik siyasette kullanılmaktadır (Rawls, 2007: 311) Biz bu ilkeye asgari olanın azamileştirilmesi diyebiliriz.

Fark ilkesini anlamak için bu ilkede yer alan en az avantajlıyı tanımlamak gerekmektedir. Rawls *Bir Adalet Teorisi*'nde, en az avantajlının iki şekilde belirlenebileceğini belirtmektedir. Birincisi en az avantajlı, vasıfsız işçinin durumu gibi, belirli bir sosyal duruma göre belirlenebilir. İkinci olarak ise, en az avantajlı, gelir ve refaha göre belirlenebilir. Örneğin ortalama gelir ve refahın yarısından azına sahip olanlar en az avantajlı olarak kabul edilir. Rawls'un bu iki şekildeki tanımından hareket edildiğinde, en az avantajlı, gelir, refah, güç gibi "birincil iyiler"i elde etmeye yönelik en düşük beklentiye sahip kişiler olarak tanımlanabilir. Rawls *Bir Adalet Teorisi*'den sonraki çalışmalarında, en az avantajlının belirlenebileceği başka bir yol üzerinde durmaktadır. Buna göre en az avantajlılar sınıfını, doğal, sosyal ve tarihsel rastlantılar nedeniyle avantajlı durumda bulunmayanlar oluşturmaktadır.

Gray'a göre, Rawls'un fark ilkesi cazibesini rakip eşitlikleri uzlaştırdığı yanılsamasına borçludur. İlke, birincil iyiler (birincil değerler) elde tutmadaki eşitsizliğin ölçüsünün, toplumdaki en kötü durumda olma eşitsizliğini azamiye çıkarma olduğunu söyler. Birinin birincil iyinin ne olduğuna nasıl karar verileceği sorunu ile fark ilkesinin uygulamasının, hiçbir kamusal yetkenin mantıklı bir biçimde sahip olma umudu taşımadığı birincil iyilerin fark dağılımlarının, neden ve sonuçlarının bilgisini gerektirmesi güçlüğünü bir kenara bırakılmalıdır. Çünkü Rawls'ın eşitlik anlayışının en temel güçlükleri başka yerdedir (Gray, 2000: 86). Gray, Rawls'un birincil iyilerin birbirlerini karşılıklı olarak pekiştireceklerini ya da bağlantılı olduklarını ön kabul olarak kabul ettiğini, ancak eğer birincil iyiler çoğunlukla çatışıyorlarsa ve rakip birincil iyiler arasında yapılacak hiçbir seçim, biricik akla yatkın seçim değilse, bu durumda fark ilkesini uygulanamaz olduğunu belirtir. En kötü durumdakilerin en çok gereksinim duydukları birincil iyileri seçmek zorunda kalırız. Daha fazla olanak daha yüksek gelire yol açmayabilir (özellikle gelirleri en düşük olanlar için) daha iyi sağlık bakımı insanlara daha uzun yaşam sağlayabilir, ancak daha iyi eğitim onların kendisine saygısını arttırabilir. Bu örneklerden sonra Gray, temel özgürlüklerin, kendi içlerinde rakip olabileceklerinden dolayı, en kötü durumdakilerin kaderini iyileştirmenin biricik, kesin ideal olarak kabul edilemez olduğunu ileri sürer (2000: 87).

Nozick fark ilkesine eleştirel bakmaktadır. Nozick, fark ilkesinin daha iyi durumda olanlar ile daha kötü durumda olanlar arasında tarafsız olmadığını, bu nedenle kötü durumda olanların işbirliğine istekli şartlar getireceğini iddia eder (2000: 252). Diğer yandan, Rawls'un dezavantajlı olanların alabileceğinden daha çok alması için daha iyi durumda olanların, daha az almaktan neden

şikayetçi olmayacaklarını göstermekte başarısız olduğunu belirtir (2000: 257). Fark ilkesinin sadece makro düzeyde uygulanabilir olduğunu, bu ilkenin mikro düzeyde uygulanamayacağını söyleyen Nozick, ilkelerin mikro düzeyde uygulamadığında evrensel olarak da uygulanma imkanının olmadığını, bu nedenle uygun bir yöntem olmadığını ileri sürer (2000: 265) Bir diğer eleştiri de, doğal yeteneklerle ilgilidir. Nozick'e (2000: 293) göre, Rawls doğal yetenekleri ortak zenginlikler olarak almak suretiyle insanların yetenek ve becerilerini diğerleri için kaynak olarak görmektedir.

Görüleceği gibi Rawls adaletin iki ilkesi ve birincil iyilere dair fikirleri, özgürlük ve mal dağılımının adaleti arasındaki ilişkinin tespitine yöneliktir. Bireylerin eşit olmayan yeteneklerinin ve performanslarının mülkiyetin belli ölçüde eşitsiz dağılımına yol açması tüm katılanlar açısından tümüyle avantajlı olduğu kabul edilirken merkezde bireysel özgürlüğün, politik eşitliğin ve aynı şekilde ekonomik fırsat eşitliğinin garanti edilmesi bulunmaktadır. Rawls ez az avantajlı olanlar lehine belli ölçüde bir yeniden dağılımım arzulanır ve kaçınılmaz olduğu liberal demokratik bir sosyal devlet teorisi sunmaktadır.

6. Örtüşen Görüş Birliği

Rawls birbiriyle çelişen ve çatışan dinsel, felsefi ve ahlaki doktrinler nedeniyle ciddi anlamda farklılaşmış özgür ve eşit vatandaşların yaşadığı demokratik bir toplumda istikrarın ve adaletin nasıl sağlanacağı konusunda örtüşen görüş birliğine başvurmaktadır. Bu aynı zamanda siyasal liberalizmin cevaplamaya çalıştığı sorundur.

Örtüşen görüş birliği fikri temelde makul kapsamlı doktrinler arasındaki bir görüş birliğini ifade etmektedir. Bunu nedeni basit çoğulculuk değil, makul çoğulculuk olgusudur. Siyasal anlayışı örtüşen görüş birliğinin desteğini alacak şekilde ortaya koyarken var olan gayri makullüğe değil, özgür şartlar altında özgür insan aklının özgürce kullanımının sonucu olan makul çoğulculuk kastedilmektedir (Rawls, 2007: 181).

Rawls'a göre, demokratik bir toplumda makul kapsamlı bir doktrinin makul çoğunluğa sahip olması toplumun birliğini ve istikrarını sağlayacağının garantisi yoktur. Toplumsal istikrar sağlanabilmesi için makul kapsamlı doktrinlerin örtüşen görüş birliği içinde olması gerekir. Böyle bir görüş birliği durumunda makul doktrinler siyasal anlayışı kendi açılarından onaylarlar. Toplumsal birlik, siyasal anlayış üzerindeki görüş birliğine dayanır. Görüş birliği içindeki doktrinlerin toplumun siyasal olarak aktif vatandaşları tarafından benimsenmesi ve adaletin gereklerinin vatandaşların toplumsal konumları tarafından oluşturulan ve teşvik edilen asli çıkarlarıyla fazla çatışmaması durumunda istikrar da mümkün olur (Rawls, 2007: 172).

Örtüşen görüş birliğine büyük umutlar bağlayan Rawls, hakkaniyet olarak adaletin örtüşen görüş birliğini sağlaması halinde, üç yüz yıl önce hoşgörü ilkesinin yavaş yavaş kabulüyle sonunda herhangi bir dini kimlik taşımayan devlete ve eşit

vicdan özgürlüğüne yol açan düşünce hareketinin tamamlanmış ve genişletilmiş olacağını düşünmektedir. Demokratik toplumun tarihsel ve sosyal şartları göz önüne alındığında, siyasal bir adalet anlayışı üzerinde anlaşmak için bir genişlemenin gerekliliğini vurgulayan Rawls için hoşgörü ilkelerinin felsefenin kendisine uygulanması halinde, dinsel felsefi ve ahlaki sorunların çözümünün, vatandaşların özgürce benimsedikleri görüşleri ışığında vatandaşlara bırakılmasıdır (2007: 190). Örtüşen görüş birliğinin oldukça ütopik olduğunun farkında olan Rawls görüş birliğinin sağlanabilmesi ve istikrarlı kılınabilmesi için gerekli olan toplumsal, siyasal ve psikolojik gücün eksikliğine bağlamaktadır (2007: 194).

Örtüşen görüş birliğinin ütopik olma özelliğinden çıkarılması, Rawls'a göre, oluşturulacak anayasal düzen ile olacaktır. Anayasal düzen üzerinde görüş birliğine varılması, örtüşen görüş birliğinin sağlanması anlamına gelmektedir.

7. Anayasal Görüş Birliği ve Yasama

Anayasal görüş birliği ile siyasal adaletin belli liberal ilkelerini karşılamaktadır. Rawls'a göre, belli temel ilkeleri karşılayan anayasa, toplumdaki siyasal rekabeti düzenleyecek demokratik seçim prosedürlerinin yerleştirilmesine olanak sağlar. Bu rekabet sadece sınıflar ve çıkarlar arasında değil, birtakım nedenlerle belli liberal ilkeleri diğerlerine tercih edenler arasında yaşanır. Belli temel siyasal hak ve özgürlükler üzerinde anlaşılsa da (oy verme, siyasal ifade, birlik kurma hakkı, demokrasinin seçim prosedürleri) liberal ilkeleri benimseyenler arasında bu hak ve özgürlüklerin ve daha başka hangi hak ve özgürlüklerin temel sayılacağı ve böylelikle anayasanın koruması altına gireceği konusunda anlaşmazlıklar olacaktır: Rawls'a (2007: 195) göre bunun nedeni anayasal görüş birliğinin derin olmamasıdır. Sadece demokratik devletin siyasal prosedürlerini kapsamaktadır.

Rawls, istikrarlı bir anayasal görüş birliğinin başarısının yukarıda verdiğimiz iki şart gerçekleştirildiği takdirde üçüncü şartın yerine getirilebileceğini söyler. Liberal ilkeler ve bunların uygulanmasında kullanılacak olan kamusal aklı içeren temel siyasi kurumlar siyasal hayatın işbirliğine yönelik erdemleri yüceltmiş olur. Bunlar makul olma erdemi, hakkaniyet duygusu, uzlaşma ruhu ve diğerleri için yolun yarısına gitmeye hazır olmadır (Rawls, 2007: 199).

8. Kamusal Akıl

Rawls için kamusal akıl düşüncesi, iyi düzenlenmiş anayasal demokratik bir toplum anlayışına ait olan bir kavramdır. Aynı zamanda demokrasinin bir parçası olma özelliğine sahiptir. Çünkü demokrasinin temel özelliği makul çoğunluk olgusu, ister dini, ister felsefi ister ahlaki olsun makul karşıt kapsamlı doktrinlerin çokluğu, demokrasideki özgür kurumlar kültürünün normal sonucudur.

Kamusal akıl, demokratik bir toplumun karakteristik özelliğidir. Eşit vatandaşlık konumunu paylaşan vatandaşların aklıdır. Bu vatandaşların aklının konusu da kamunun iyiliğidir. Siyasal adalet anlayışının toplumun temel yapısının kurumlarına yüklediği gereklilikler ve bunların hizmet edecekleri amaç ve

hedeflerdir. Rawls buradan hareketle kamusal aklın üç kamusal olma özelliğini gösterir: vatandaşların aklı olması, konusunun kamunun iyiliği ve temel adalet meseleleri olması, doğası ve içeriği, bunların toplumun adalet anlayışı tarafından ifade edilen idealler ve ilkeler tarafından belirlenmesinden ve bu anlamda herkesin görüşüne açık olmasından dolayı kamusaldır (Rawls, 2007: 248).

Rawls kamusal aklı dinsel görüşlere uygun olarak görmekte ve kamusal akıl düşüncesinin esasını, dini ya da dini olmayan kapsamlı doktrinleri, bu doktrinlerin kamusal akıl ve demokratik yönetimle çelişmediği sürece eleştirilmemesi, karşı çıkılmaması şeklinde değerlendirmektedir (2006: 144). Rawls'ın bunun için sürdüğü tek koşul ise makul bir doktrinin anayasal demokratik bir rejimi ve bu rejimin getirdiği meşru yasaları kabul etmesidir.

Rawls'a göre, kamusal akıl düşüncesinin işlevi, anayasal demokratik bir hükümetin vatandaşları ve vatandaşların birbirleri ile ilişkilerini belirleyen temel ahlaki ve siyasal değerleri derinliğine irdelemektir. Kısaca kamusal akıl, siyasal ilişkinin nasıl anlaşılması gerektiğini belirlemektedir. Rawls anayasal demokrasiye karşı çıkanların siyasal ilişkiyi, belli bir dini ya da seküler topluma karşı dostluk ya da düşmanlık, o topluma ait olma ya da olmama ya da tüm dünyayı doğru yola getirme gibi amansız bir mücadele olarak algıladıklarını düşünmektedir (2006: 145).

Kamusal akıl tüm siyasal sorunlarla değil, sınırlı konularla ilgilidir. Rawls için bunlar temelde "anayasal esaslar" dediği şu temel sorunlardır: Kimin oy hakkına sahip olduğu, hangi dinlerin hoş görüleceği, kimin adil fırsat eşitliğinden yararlanacağı veya kimin mülk edinebileceği gibi konular kamusal aklın konusunu oluşturmaktadır (Rawls, 2007: 249). Rawls, bu sorunlara dair kilisenin, üniversitelerin, bilimsel derneklerin ya da profesyonel grupların akıl yürütmelerini sakıncalı görmektedir çünkü buralarda birçok dinsel, felsefi ve ahlaki yaklaşımların rol oynayabileceğini düşünmektedir. Aynı zamanda bu unsurlar arka plan kültürü temsil etmektedirler ve kamusal akıl olarak kabul edilemezler. Bunların akıl yürütmeleri kendi üyeleri için kamusaldır ama siyasal toplum ve genel olarak vatandaşlar için kamusal akıl değildir (Rawls 2007: 254).

9. Rawls'un Siyasal Adalet Anlayışı

Rawls, makul fakat uyuşmaz dini, felsefi ve ahlaki dünya görüşlerine sahip özgür ve eşit vatandaşların uzun süre devam edecek adil bir topluma sahip olmalarının mümkün olup olmadığı sorusunun cevabını aramaktadır. Siyasal adalet bunu sağlayabilir mi?

Rawls'a göre, siyasal adalet anlayışının üç özelliği bulunmaktadır. Bu özellikler bize siyasal adalet anlayışının anlamsal içeriğini vermektedir. Birinci özellik, siyasal adaletin konusuyla, yani toplumun "temel yapısı" ile ilgili olan özelliktir. Rawls' göre, toplumun temel yapısı, bir toplumun temel siyasal, toplumsal ve ekonomik kurumları ve bunların oluşturduğu nesilden nesile devam eden bütünleşmiş bir toplumsal işbirliği sistemi anlamına gelmektedir. Bu durumda,

siyasal adaletin öncelikli konusu temel kurumlar çerçevesiyle, buna etki eden ilkeler, standartlar, kurallar ve bunun yanında bu idealleri gerçekleştiren toplum üyelerinin karakter ve davranışlarında bu normların nasıl ifade edileceğidir (Rawls 2007: 57). Bu toplum, Rawls tarafından kapalı bir toplum varsayılmaktadır çünkü topluma katılım doğumla çıkış ise ölümle gerçekleşir. Rawls'un neden kapalı bir toplumu tercih ettiği konusunda şöyle bir yorum yapmak mümkündür: Siyasal anlayışın aynı zamanda ahlaki bir yönüne işaret eden Rawls, bahsi geçen ideallerin, ilkelerin ve standartların temelde siyasal değerler olduğu ve bunların dış etkilerden korunarak toplum üyelerince hayata geçirilmesi, yeni nesillere aktarılması amacıyla doğum-ölüm ikiliğine başvurmuş olabilir.

Siyasal adalet anlayışının ikinci özelliği, mümkün olduğunca herhangi bir doktrine bağlılık göstermemesidir. Kendi başına bir görüştür. Rawls, siyasal anlayışın kapsamlı doktrinlerle bir şekilde ilişkili olduğunu söylerken, onun ayırt edici özelliğinin bu tür geniş bir arka plandan (dinsel, felsefi ve ahlaki) bağımsız ya da onu referans almadan kendi başına duran bir anlayış olduğuna (2007: 58) dikkat çekmektedir.

Siyasal adalet anlayışının üçüncü özelliği, içeriğinin demokratik toplumun kamusal siyasal kültüründe var olan belli temel düşüncelerle ifade edilmesidir. Rawsl'a göre, demokratik bir toplumda, eğitim görmüş vatandaşların sağduyusuna açık bir demokratik düşünce geleneği bulunur. Kamusal kültür, bir anayasal rejimin siyasal kurumlarını ve bunların kabul edilmiş yorumlama biçimlerini ve içkin olarak paylaşılan ilkeyle ideallerini içerir. Bunun anlamı siyasal kültürdür. Diğer yandan Rawls'a göre, bütün kapsamlı doktrinler sivil toplumun "arka plan kültürü" denilen alanına aittir. Fakat bu kültür, siyasal olanın değil, toplumsal olanın kültürü, günlük hayatın kültürüdür (Rawls, 2007: 59). Siyasal adalet anlayışının konusu olan toplumun "temel yapısı" yani siyasal, toplumsal ve ekonomik kurumları üzerinde vatandaşların sahip olduğu düşünceler "kamusal kültürü" oluşturmaktadır.

Bu özellikler bize, siyasal anlayışın içeriğini toplumun "temel yapısı", "başka doktrinlere dayanmama" ve "kamusal kültür"ün oluşturduğunu göstermektedir. Rawls kamusal kültür ile kamusal adalet anlayışını dile getirmektedir. Rawls kamusal açıklığın üç düzeyde gerçekleştiğini belirtmektedir. Birinci düzey, toplumun etkin olarak kamusal bir adalet ilkesi tarafından düzenlendiği düzeydir: Vatandaşlar bu ilkeleri kabul etmişlerdir. Diğerlerinin de kabul ettiğini bilmektedirler. *Başlangıç durumu'*na karşılık gelen düzeydir. İkinci düzey, insan doğası, siyasal ve toplumsal kurumlar hakkındaki ilgili olan inançlarla olan düzeydir ve iyi düzenlenmiş bir toplumda bu inançlar üzerinde görüş birliğine varılır ortak sorgulama ve akıl yürütmeler ile sağlanır. Bu ise *Bilgisizlik peçesine* karşılık gelir. Üçüncü düzey ise, kamusal adaletin gerekçelendirilmesiyle ilgilidir. Bu kamuya açıktır ve bilinir. Siyasal adalet anlayışına uygun davranışın sonunda ulaşılan demokratik bir topluma karşılık gelir (Rawls 2007: 109-111).

Dolayısıyla siyasal anlayış, temel özgürlüklerin ve adil anayasasal rejimin kuşattığı çerçeve içerisinde, bütün vatandaşlar adil şartlar altında kendi hayat şartlarını devam ettirebilecekleri ve (siyasal olmayan) değerleri saygıyla benimseyecekleri olanaklara kavuşurlar. Bu anayasal garantiler güvence altına alındığında, bir bütün olarak siyasal anlayışa ya da vicdan özgürlüğü veya siyasal özgürlükler ve temel haklar gibi konulara karşı durmalarını gerektirecek bir değerler çatışmasının ortaya çıkacağını düşünmezler (Rawls 2007: 192).

Siyasal adaletin gerçekleşmesi, vatandaşların sahip oldukları dinsel, felsefi ve ahlaki dünya görüşlerinin makul olmasına bağlı gözükmektedir. Rawls makul fakat farklı dünya görüşlerine yaşam alanı sağlayacak adil bir düzeni siyasal adaletin sağlayacağını ileri sürer.

Rawls hem "*Bir Adalet Kuramı*"nda hem de "*Siyasal Liberalizm*"de makul ve adil olarak iyi düzenlenmiş bir demokratik bir toplumun nasıl mümkün olduğunu, hakkaniyet olarak adaletin neden, kendi siyasal ve toplumsal dünyasında, siyasal adalet anlayışları arasında özel bir yere sahip olduğunu göstermeye çalışır. Rawls bir çok kişinin iyi düzenlenmiş demokratik bir toplumun mümkün olabileceği olasılığını doğrudan reddedip bunun mümkün olmayacağını ileri sürmesini kolay bir sonuç olduğunu düşünür. Önemli olan felsefi etkinlikte bulunmaktır. Felsefe, siyasal meseleleri her biri değerli ve önemli değişik genelleme ve soyutlama düzeyinde inceleyebilmelidir. Adil ve demokratik bir toplumun mümkün olup olmadığına dair verilen cevaplar insanların yaşamlarını etkiler. Yaygın bir bilgi olarak adil ve demokratik bir toplumun mümkün olamayacağı sorgusuz sualsiz kabul edilirse, bu davranışlarımıza, yaşamımıza yansıyacaktır. Rawls ne demek istemektedir?

Rawls, adil ve demokratik bir toplumun mümkün olabileceği umudunu taşımaktadır. Bu isteği kaybetmememiz gerektiğini, makul ve adil bir siyasal bir toplumun mümkün olabilirliğini göstermeye çalışmaktadır. Bunun mümkün olması için, insanların mükemmel olmasa bile ilkeleri ve idealleriyle toplumu desteklemek için makul bir siyasal doğruluk ve adalet anlayışı doğrultusunda hareket etmelerini sağlayacak ahlaki bir doğaya sahip olmaları gerektiğini ileri sürmektedir. Bu doğa ise Rawls'un temellendirmeye çalıştığı etik kişinin sahip olması gereken adalet duygusu kapasitesi ve iyi anlayışı kapasitesi ile mümkün gözükmektedir. Böylece en başta insan hakları olmak üzere sosyal ve ekonomik hakların hayata geçirilebilmesinin önü de açılmış olur.

KAYNAKÇA

Berzeg, Kazım (1997) "Liberal Demokrasilerde İnsan Algılaması ve Uygulaması", *Uluslararası Demokrasi, Hukuk ve İnsan Hakları Konferansı Bildiriler Kitabı* içinde, Diyarbakır: Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Yayınları.

Donnelly, Jack (1995) İnsan Hakları, Ankara: Yetkin Yayınları, (çev. M. Erdoğan ve L. Korkut).

Gülmez, Mesut (2009) "İnsan Hakları Olarak Sosyal Haklar ve Sosyal Haksızlıklar", *Akdeniz Üniversitesi, Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde, Antalya: Belediye-İş Sendikası Yayınları.

Gray, John (2000) *Liberalizmin İki Yüzü*, Ankara: Dost Yayınları, (çev. K. Değirmenci).

Lindholm, Tore (1997) "İnsan Haklarının Ortaya Çıkması ve Gelişmesi", *Uluslararası Demokrasi, Hukuk ve İnsan Hakları Konferansı Bildiriler Kitabı* içinde, Diyarbakır: Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Yayınları.

Kant, Immanuel (1994) *Pratik Aklın Eleştirisi*, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, (çev. Ioanna Kuçuradi, Ülker Gökberk, Füsun Akatlı).

Kant, Immanuel (2002) *Ahlak Metafiziğinin Temellendirilmesi*, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, (çev. İoanna Kuçuradi).

Kuçuradi, İoanna (2009) "Felsefe ve İnsan Hakları", İnsan Haklarının Felsefi Temelleri Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları.

Kylımcka, Will (2004) Çağdaş Siyaset Felsefesine Giriş, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, (çev. E. Kılıç).

Locke, John (2004) *Hükümet Üzerine İkinci İnceleme*, Ankara: Liberte Yayınları, (çev. Fahri Bakırcı).

Nozick, Robert (2000) *Anarşi, Devlet ve Ütopya*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, (çev. A. Oktay).

Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*, Oxford Uni. Press

Rawls, John (2007) *Siyasal Liberalizm*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, (çev. M.F. Bilgin).

Rawls, John (2006) *Halkların Yasası*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, (çev. G. Ergin).

Ryan, Alan (1991) "John Rawls", Çağdaş Temel Kuramlar, Ankara: Vadi Yayınları, (çev. A. Sökmen).

TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLETİN VERGİLEME ALANLARI

Murat Aydın
Özgür Topkaya
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

Özet: İnsanı yaşamın merkezine koyarak, asgari bir yaşam seviyesi sağlamayı kendisine hedef edinen sosyal devlet, çeşitli sosyal görev ve sorumluluklar üstlenmektedir. Bu görev ve sorumluluklar devletin sosyal ve ekonomik yaşama müdahalesi gereğini doğurmaktadır. Müdahale araçları çok sayıda olup, bunlardan ekonomik olanlar para, gelir ve maliye politikalarıdır. Maliye politikasının (kamu harcamaları ve gelirleri) bir ayağı ise vergilerdir. Vergi, devletin adalet, sağlık, güvenlik, eğitim ve benzeri alanlarda en temel finansman kaynağı olup bu rol ona merkezi bir görev yüklemektedir. Bu ise verginin mali amacını oluşturmaktadır. Verginin mali amacının dışında ayrıca ekonomik ve sosyal amaçları da bulunmaktadır. Bu amaçları ile sektörleri, bölgeleri, kişileri etkilemek ve yönlendirmek, geliri de yeniden dağıtmak mümkündür.

Çalışmanın amacı, yazın taraması kapsamında sosyal devletin vergileme alanlarını genel olarak incelemek ve Türkiye'de uygulanmakta olan sosyal devletin özelliklerini vergi politikası bağlamında değerlendirmek olmuştur. Bu kapsamda vergi politikasının; dolaylı vergiler, asgari ücret, kayıt dışı ekonomi, ve benzeri alanlarda eksik yönleri tespit edilerek, sorunların çözümüne ilişkin kalıcı önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Devlet, Sosyal Haklar, Sosyal Politika, Vergi Politikası, Türkiye.

Abstract: Social state puts human beings in the center of social life and attempts to provide them at least minimum levels of life standard that is suitable to human dignity. Social duties and responsibilities are part of this activity which also requires intervention to social and economic lives. Several ways of involvement into the social and economic life can be given while monetary; income and fiscal policies constitute the economic tools. Taxes are the one part of fiscal policy (state spending and revenues). Taxes are the main financial source of state in its services of justice, health, security, education …etc. and this casts taxes a central role. Besides its financial role, taxes also have economic and social purposes. In this way it can be used to influence or guide the industries, regions and individuals.

The purpose of this study is to discuss the characteristics of social state implemented in Turkey in the scope of tax polices particularly taxation policies by using literature analysis, whether the tax policies are used effectively or not. The study also proposes permanent solutions to the areas of indirect taxes, minimum wage, informal employment and ..etc. with respect to tax policy which poses deficiencies in the mentioned areas.

Key Words: Social State, Social Rights, Social Policy, Tax Policy, Turkey.

GİRİŞ

21. yüzyılda birçok ülkede halen insan onuruna yaraşır "asgari bir yaşam düzeyinin" sağlanamaması, sosyal devlete olan gereksinimi arttırmaktadır. Sosyal devletin insanı odağına alması sosyal eşitsizliğin giderilmesi noktasında devleti sorumlu kılmaktadır. Çünkü işsizlik, hastalık, sakatlık, yoksulluk, gelir dağılımındaki bozulma gibi birçok neden devletin ekonomik ve sosyal alanlara müdahale ederek sosyal eşitsizliği gidermesini ve sosyal adaleti sağlamasını gerektirmektedir.

Sosyal adaletin sağlanması noktasında en önemli görev maliye politikasına düşmektedir. Çünkü devletin gerek kamu harcamaları, gerekse kamu gelirleri ile ekonomik ve sosyal alanlara müdahale edebileceği tek araç maliye politikasıdır. Vergi politikasıysa maliye politikasının önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Çünkü vergi, sosyal devletin finansman kaynağı, gelir ve servet dağılımını düzenleme yoluyla sosyal adaleti sağlayıcı aracı, aynı zamanda da ekonomik ve sosyal yaşamı yönlendirici bir politikasıdır.

Türkiye'de de sosyal devlet adına genelde maliye politikası, özelde ise vergi politikasına çeşitli sorumluluklar yüklenmiştir. 1982 Anayasası'nın "Vergi Ödevi" başlıklı 73. maddesi "Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır" hükmüyle maliye politikasını, "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür" hükmüyle de vergi politikasını işaret etmiştir.

Çalışmada, 1961 Anayasası ile ilk kez kavramsallaştırılarak gerekçesi de Anayasa'ya yazılan sosyal devlet kavramının, Türkiye'de uygulanan vergi politikaları kapsamında sosyal eşitsizliğin giderilmesi noktasında başarılı olup olmadığı, başarılıysa ne ölçüde başarılı olduğu yazın taraması kapsamında ortaya konmuştur. Bunun için de sosyal devlet, sosyal politika, vergi politikası gibi kavramlar ile sosyal devletin vergileme alanlarına değinilerek, Türkiye'de uygulanan vergiler sosyal devlet bağlamında incelenmiştir.

I. SOSYAL DEVLET VE SOSYAL POLİTİKA

Birçok yazar tarafından farklı şekillerde tanımlanan Devlet kavramını Dubin, "*kamunun iyiliği için kullanılan müesseseleşmiş siyasi otoriteye sahip bir ik-*

tidarın bulunduğu hukuken teşkilatlanmış ve belirli bir ülkeye yerleşmiş milli bir topluluk" olarak ifade etmiştir (Serter, 1994: 7). Sosyal devletteki sosyal sözcüğü ise devletin "sosyal adaleti" yerine getirmesini sağlayacak şekilde hukukun toplumsal nitelik taşıması anlamına gelmektedir. Burada geçen sosyal adalet, toplumda nimet ve külfetlerin adil bir şekilde dağıtılmasıdır (Sunal, 2011: 286).

Sosyal devlet, yaşam koşullarının insanların onur ve kişiliklerine yaraşır bir şekilde gerçekleşmesini sağlamakla görevli bir hizmet, dağıtım ve bölüşüm devletini tanımlamaktadır (Duman, 1997: 13). Sosyal demokrasinin en temel öğeleri arasında yer alan temel haklar, kişisel ve iktisadi özgürlükleri biçimsel olarak tanımlamakta, aktif olarak toplumsal karşıtlık ve gerginlikleri dengelemek amacıyla da mali ve maddi önlemler de alınmaktadır. Bunlara ilaveten sosyal devlet, demokratik devletin hayata geçirilmesinin güvencesini sağlamayı üstlenmektedir (Petring vd., 2013: 8). Corneo'nun ifadesi ile sosyal demokrat proje, kapitalizme bir insanlık yüzü girişiminde bulunmaktır. Ekonomik sistem olarak sosyal demokrat model, bir piyasa ekonomisi ile refah devleti arzularını yerine getirmektedir. Refah devleti adaleti daha büyük bir ölçüde sağlamakta ve ekonomik güvensizliği büyük ölçüde ortadan kaldırmaktadır (Corneo, 2010: 1).

Refah devletinin gelişimi Kuzey Amerika, Avustralya, Yeni Zelanda ve çoğunlukla Batı Avrupa ülkelerinde 19. yüzyılda sanayileşmeyi takiben, bu ülkelerin bazılarında sağlık ve eğitim alanlarında kamu hizmetlerinin yayılmasıyla gündeme gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında sağlanan siyasi uzlaşma ortamında tam istihdam ve ekonomik büyüme odaklı bir Keynesyen ekonomi politikası ile devam etmiştir (Bolkovac, 2012: 4-5). Sosyal devlet anlayışı 1974-1975 ekonomik krizini izleyen dönemde ise kurumsal tartışmaların konusu olmaya başlamıştır. Aynı olguyu ifade etmek için sosyal devlet, refah devleti, sosyal refah devleti kavramları kullanılmaktadır (Kara, 2004: 21-22).

Modern refah devleti geçen yüzyılın sosyal ve siyasal alandaki en büyük başarılarından birisi olarak kabul edilmektedir. Çünkü ekonomik, sosyal ve siyasal alandaki dönüşüm sonucu tarihte gelir eşitsizliğinde görülmemiş bir azalma yaşanmış ve bu durum geniş bir orta sınıfın ortaya çıkmasını sağlamıştır. Çağdaş toplumsal yapının çekirdeğini, demokratik düzeni ve ekonomiyi refah devleti ile ortaya çıkan bu yapı şekillendirmiştir (Bormann ve Kammer, 2013: 1). Bu yapı içerisinde devletlerin vatandaşlarına sundukları hizmetler sosyal politika alanının doğmasına yol açmıştır. Sosyal politika, sosyal hizmetler veya sosyal refah olarak da tanımlanmaktadır. Tarihsel süreçte, kavram üzerine yüklenen bu iki etiket devletin, gelirin devamlılığını sağlama ve kamu sağlığı gibi sebeplerle sosyo-ekonomik yaşama müdahalesini ifade etmesi bakımından önem taşımaktadır (Titmuss, 1965: 14).

Sosyal politika kavramı dar anlamda, kapitalist ekonomik sistemin risklerine karşı korunma fikrinde anlam bulmaktadır. Geniş anlamda ise riskten korunma-

nın yanında hükümetin sosyal politika amaçları ve düşüncesini de -sosyal adalet, yoksulluk ve eşitsizliğin azaltılması, toplumsal refahın arttırılması ya da tam istihdamın sağlanmasını- içermektedir (Bolkovac, 2012: 4).

Sosyal politika bileşenleri gözden geçirildiğinde bunlar, hastalık, işsizlik, işyerinde kaza sebebiyle iş görmezlik ve yaşlılık, sosyal güvenlik altında gruplandırılabilir. Devletler ayrıca işgücü piyasasını etkileyen düzenlemeler koymaktadırlar. Devletlerin sosyo-ekonomik yaşama müdahaleleri "sosyal düzenleme" olarak adlandırılmakta ve sosyal politikanın alt düzeyini teşkil etmektedir. Sosyal düzenleme ayrıca refahı sağlayan sosyal politikalar ve piyasayı düzenleyen ekonomik politikalar olarak da değerlendirilmektedir. Sosyal politikanın diğer bileşenleri ise sağlık bakım hizmetleri ve eğitimden ibarettir (Johnson, 2005: 4).

II. VERGİ POLİTİKASI

Küçük veya büyük, ilkel veya modern toplulukların olduğu her yerde, adı vergi olmasa bile toplumun ortak ihtiyaçlarını finanse edebilmek için vatandaşlarca gönüllü veya zorunlu olarak ayni veya nakdi ödemeler yapılmıştır. Vergi kavramı üzerinde yazında tam bir görüş birliği olmayıp, kavramın tanımı hem zamanın gereklerine, hem de maliye yazarlarının benimsemiş olduğu devlet anlayışına göre değişmektedir (Turhan, 1993: 20-21). Alman Vergi Usul Kanunu'nda (1977), *"Vergiler, herhangi belirli bir hizmetin karşılığı olmaksızın ve kamu tüzel kişisi tarafından gelir sağlamak üzere, kanunen mükellef durumunda bulunan herkese bir kez veya sürekli olarak yaptırılan para ödemeleridir"* şeklinde tanımlanmıştır (Tuncer, 2003: 117-118). Herekman ise vergiyi, kamu gereksinimlerini karşılamak üzere kamu yönetimlerince, karşılıksız olarak ancak kanuna dayanarak kişi ve kurumlardan zorunlu olarak tahsil edilen paralar olarak tanımlamıştır (Herekman, 1988: 177).

Politika bazen tek başına hem bir çatışma ve iktidar kavgasını, bazen de bütün bireylerin yararına olabilecek bir düzen yaratma aracını ifade etmektedir (Sezgin, 2005: 138). *"Devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünü, siyaset, siyasa"* olarak da tanımlanmaktadır (TDK, 2015). Diğer bir ifadeyle devletin amaçlarına göre araçlarını belirlemesi ve bu doğrultuda siyaset yapmasıdır. Devletin belli mali, ekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirmek için vergilerin miktarlarında ve bileşimlerinde ayarlamalar yapması vergi politikasını oluşturmaktadır. Birinci Dünya Savaşı'na kadar olan süreçte vergi politikası sadece mali amaç için kullanılırken, Birinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda iktisadi ve sosyal hayatı düzenlemenin bir aracı olarak da kullanılmaya başlanmıştır. Böylece daha önceleri sadece kamu harcamalarının finansman kaynağı olarak görülen vergiler, artık mali olmayan fonksiyonlar (iktisadi ve sosyal hayatı düzenleme) için de kullanılmaya başlanmıştır (Turhan, 1993: 21).

III. SOSYAL DEVLETTE VERGİLEME

Devletlerin üstlendiği ekonomik ve sosyal faaliyetler, tarafsız devlet anlayışından müdahaleci devlet anlayışına geçiş ile birlikte artmıştır. Kaynak dağılımında etkinlik, tam istihdam, fiyat istikrarı, gelir dağılımı, büyüme ve kalkınma gibi görevler, bu görevlerin beraberinde getirdiği sorumlulukları çeşitlendirip arttırmıştır. Artan görev ve sorumluluklar ise daha fazla kamu finansmanı gereksinimi doğurmuştur. Kamuya düşen ya harcamalarını azaltarak harcamaları ile gelirlerini denkleştirmek ya da kamu gelirlerini arttırarak bu denkliği korumak olmuştur. Politikacıların bu iki yoldan tercih ettiği genelde kamu harcamalarını azaltmaksızın kamu gelirlerini arttırmaktır. Bu da kamunun finansmana gereksinimini sürekli arttırmış, vergilerse devletin en önemli gelirini oluşturmuştur. Vergilerin zorunlu olması, belirli bir hizmetin karşılığı olmaması, yasaya dayalı olarak alınması da daha çok tercih edilmesini sağlamıştır (Nadaroğlu,1992: 185-188).

Kamunun finansman ihtiyacı sadece sosyal devlet anlayışı için geçerli değildir. Liberal ve muhafazakâr devlet anlayışında da geçerli olup ihtiyacın şiddeti farklılaşmaktadır. Liberal, muhafazakâr ve sosyal demokrat sosyal devlet mimarisinin özellikleri ve vergiye olan gereksinimi Tablo 1'deki gibidir.

Tablo 1: Liberal, Muhafazakâr ve Sosyal Demokrat Sosyal Devlet Mimarisinin Özellikleri

Özellikler	Liberal	Muhafazakâr	Sosyal Demokrat
Metasızlaştırma	Az	Orta	Güçlü
Tabakalaşma	Orta	Güçlü	Zayıf
Yoksulluk Oranı	Yüksek	Orta	Düşük
Kadınların Çalışma Oranı	Orta	Az	Yüksek
Kamusal İstihdam	Düşük	Orta	Yüksek
Vergiler	Az	Orta	Yüksek
Primler	Düşük	Yüksek	Düşük

Kaynak: (Petring vd., 2013: 40).

Tablo 1'de de görüldüğü üzere, liberal devlet anlayışında devletin ekonomiye müdahale etmemesi savunulduğu için vergilere gereksinim de az olmaktadır. Muhafazakâr devlette vergilere gereksinim biraz daha artarken, sosyal devlette en üst seviyeye çıkmaktadır. Çünkü sosyal devlet kavramı, tanımından da anlaşılacağı gibi toplumsal ve iktisadi yaşama müdahaleci ve düzenleyici bir devlet anlayışını yansıtmaktadır (Kara, 2004: 45). Bu da ister istemez vergilere gereksinimi arttırmaktadır. Aksi halde düşük vergiler, düşük mal ve hizmeti getireceği için zayıf bir sosyal devlete imkân verecektir. Ancak burada gelirin ulaştığı düzey, vergilerin nasıl alındığı gibi birçok faktör sosyal devletin yapısını etkileyecek niteliktedir (Petring vd., 2013: 7, 32-34). Çünkü sosyal devlet işsizlik,

sakatlık, hastalık, kaza, ölüm, yaşlılık ve aile yardımları (annelik, dul ve yetim aylıkları), sosyal adalet, yoksulluk ve eşitsizliğin azaltılması, tam istihdamın sağlanması, barınma politikası, sosyal güvenliğin sağlanması, toplumsal refahın arttırılması gibi birçok görev alanını sosyal politika kapsamında devletin görev alanına sokmaktadır (Johnson, 2005: 3; Bolkovac, 2012: 4).

Sosyal devletin en temel görevlerinden birisi sosyal dengeyi sağlayarak sosyal katmanlar arasındaki gerginlikleri azaltmaktır. Vergiler, burada gelir ve servet dağılımındaki dengesizlikleri gidermek için birçok yol sunmaktadır. Zenginden daha çok vergi almak, gelir ve servet arasındaki farkları makul bir seviyeye indirmek, gelir vergisinde asgari geçim indirimi uygulamak, asgari ücretin vergi dışı bırakılması, tarifelerde düzenlemeler (artan oranlılık), ayırma ilkesi ya da vergi harcaması gibi birçok araç bulunmaktadır (Duman, 1997: 58). Sosyal devlet için vergiler üç açıdan kaçınılmazdır. Bunlar (Rixen, 2013: 78: Petring vd. 2013: 7, 34);

- Sosyal devletin sosyal politika üretebilmesinin vergiler ile finansmanına bağlı olması,
- Vergi politikası ile gelir, servet ve refah dağılımının etkilenebilmesi,
- Vergilerin yönlendirici bir norm olarak kullanılarak, mükelleflerin istenilen belli bir davranışa yönlendirilebilmesidir.

Görüldüğü üzere vergiler mali amaçları doğrultusunda kullanılabileceği gibi yeniden dağıtıcı ya da yönlendirici olarak da kullanılabilmektedir. Ancak bu üç amaç gerçekleştirilirken olması gereken, hem yatay hem de dikey adalete dikkat edilerek vergilerin adil ve etkin kullanılmasının sağlanmasıdır.

IV. TÜRKİYE'DE SOSYAL ALANLARA YÖNELİK VERGİ POLİTİKASI UYGULAMALARI

Türkiye'de sosyal devlet ilkesine ilk kez 1961 Anayasası'nda yer verilmiş, gerekçesi ise sosyal devletin *"fertlere yalnız klasik hürriyetleri değil, aynı zamanda insan gibi yaşamaları için gerekli maddi ihtiyaçlarını da karşılamayı bilen devlet olduğu"* şeklinde ifade edilmiştir. 1982 Anayasası'nın 2. maddesi ise *"Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, ... laik ve sosyal bir hukuk Devletidir"* diyerek, gerekçesine yer verilmeksizin Türkiye'nin yine sosyal bir devlet olduğu vurgusunu yapmıştır. 1982 Anayasası'nın 5. maddesinde "Devletin Temel Amaç ve Görevleri" başlığı altında sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri ile bağdaşmayacak siyasal, ekonomik ve sosyal engellerin kaldır**ıl**maya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartların hazırlanmaya çalışılacağı belirtilmiştir.

1982 Anayasası'nda sosyal devlet tanımlanmadığı için kavramının içeriği net değildir (Taşkent, 2001: 39-40). Ancak 1982 Anayasası'nın 2. maddesinde *"Türkiye Cumhuriyeti ... sosyal bir hukuk Devletidir"* denilmiş, 10. maddesinde kanun önünde herkesin eşit olduğu belirtilmiş, ancak *"Çocuklar, yaşlılar, özürlüler,*

harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılamaz" denilerek sosyal adalet açısından bunun göz ardı edileceği durumlar sayılmıştır. 73. maddede vergi ödevi başlığı altında sosyal devletin vergileme alanına ilişkin genel düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemeler (1982 Anayasası, 73 madde) şöyledir:

"Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür".

"Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır".

"Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır".

"Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir."

Görüldüğü üzere 1982 Anayasası herkesi mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü kılmış, adaleti ve dengeyi sağlamanın da maliye politikasının sosyal amacı olduğunu belirtmiştir. Ayrıca vergilemede kanunilik ilkesinin geçerli olduğu belirtilerek, sınırlı bir yetki kapsamında Bakanlar Kurulu'na da düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır.

Sosyal devletin en temel görevi, sosyal dengeyi sağlayarak, sosyal katmanlar arasındaki gerginlikleri azaltmaktır. Maliye politikası bu kapsamda 1982 Anayasası'nda belirtilen araçlarından birisidir. Devletin temel makroekonomik (tam istihdam, fiyat istikrarı, yeterli bir büyüme ve kalkınmanın sağlanması gibi) amaçlara ulaşmak için kamu harcamaları (cari, yatırım ve transfer harcamaları) ve gelirinin (vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelir ve fonlar) büyüklük ve bileşiminde yaptığı düzenlemelerin bütününü ifade etmektedir (Ataç, 2009: 36). Bu bütünün bir parçasını da vergiler oluşturmakta olup, sosyal devlet anlayışının altında yatan yoksulluk, gelir dağılımı, fırsat eşitliği, işsizlik, büyüme, kalkınma ve benzeri birçok unsura vergilerle müdahale etmek mümkündür.

Türkiye'de kamunun en önemli finansman kaynağı vergilerdir. Çünkü vergilerin genel bütçe gelirleri içindeki payı 2014 yılında %87'dir (GİB, 2015a). Bu da vergi ile ilgili yapılacak düzenlemelerle birçok şeye müdahale edilebileceği anlamına gelmektedir. Türkiye'de sosyal devletin sorunlu alanlarına yönelik vergisel düzenlemelere (asgari ücret, en az geçim indirimi uygulaması, gelir vergisi tarifesi, kayıt dışı ekonomi, gelir dağılımı ve yoksulluk, servet vergilerinin gelişimi) değinmek gerekirse şöyledir:

Asgari ücret, emek arz ve talebinden, verimlilikten, işçinin yeteneği ve sahip olduğu nitelik seviyesinden tamamen bağımsız olarak, insan onuruna uygun asgari geçim seviyesine yönelik tespit edilen yeterli ücrettir (Kara, 2004: 96). 1982 Anayasası'nın 55/I' fıkrasında devlete *"çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alma"* görevi verilmiştir. Madde 55/II'de (değişik: 3.10.2001-

4709/21. madde) ise *asgari ücretin tespitinde "*çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumunun da göz önünde bulundurulacağı" belirtilmiştir (Korkmaz ve Avsallı, 2012: 153). Bu da Türkiye'de asgari ücret konusunda bir belirsizliğe yol açmıştır. Oysa İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi madde 23/3'te "*Herkesin kendisi ve ailesi için insan onuruna yaraşır ve gerekirse her türlü sosyal korunma önlemleriyle desteklenmiş bir yaşam sağlayacak adil ve elverişli bir ücret hakkı vardır"* denmiştir.

Türkiye'de açlık ve yoksulluk sınırları noktasında Resmi İstatistik Kurumları ile demokratik kitle örgütlerinin rakamları arasında da farklılıklar söz konusudur. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ)'nun Nisan 2015 için açıkladığı açlık sınırı (gıda harcaması tutarı) bir ailenin dengeli, sağlıklı ve yeterli beslenebilmesi için 1.333,52 TL'dir. Yoksulluk sınırı da 4.343.70 TL'dir. Çünkü gıda harcamalarına 4 kişilik bir ailenin giyim, konut (kira, elektrik, su, yakıt), ulaşım, eğitim, sağlık ve benzeri yapılması gereken zorunlu harcamalar da eklenmiştir (TÜRK-İŞ, 2015: 1). Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ) Genel Başkanı da 2012 yılında yaptığı basın açıklamasında bu tutarın 1.500 TL civarında olması gerektiğini ifade etmiştir (HAK-İŞ, 2012). Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ise 2014 yılı için asgari ücret talebinin 1.800 TL olduğunu belirtmiştir (DİSK, 2014). Ancak uygulamada asgari ücret ile kesintileri 2015 yılının birinci ve ikinci altı aylık dönemi için (asgari ücret ve işveren payı) Tablo 2'deki gibidir.

Tablo 2: 2015 Yılı İçin Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti

Asgari Ücretin Net Hesabı **1 Ocak-30 Haziran 2015/1 Temmuz-31 Aralık 2015**	**TL/Ay**	**TL/Ay**
Asgari Ücret	1.201,50	1.273,50
Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Primi (%14)	168,21	178,29
İşsizlik Sigorta Fonu (%1)	12,02	12,74
Gelir Vergisi (%15)*	63,08	72,26
Asgari Geçim İndirimi	90,11	90,11
Damga Vergisi (%0,759)	9,12	9,67
Kesintiler Toplamı	252,43	272,96
Net Asgari Ücret**	949,07	1.000,54
İşverene Maliyeti **1 Ocak-30 Haziran 2015 / 1 Temmuz-31 Aralık 2015**	**TL/Ay**	**TL/Ay**
Asgari Ücret	1.201,50	1.273,50
SGK Primi (İşveren Payı %15,5)***	186,23	197,39
İşveren İşsizlik Sigortası Fonu (%)	24,03	25,47
İşverene Toplam Maliyeti	1.411,76	1.496,36

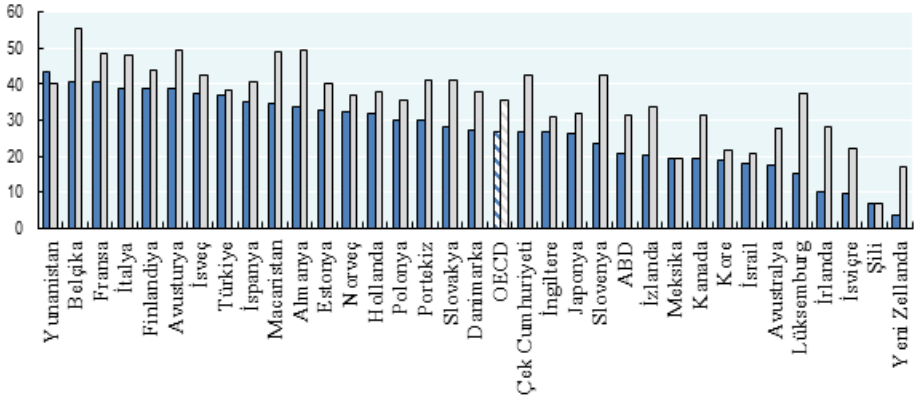
Kaynak: (ÇSGB, 2015).

* Gelir Vergisi Hesaplanmasında; 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu (GVK)'nun 32. madde uyarınca işçinin bekâr ve çocuksuz olduğu ve sadece kendisi dikkate alınarak, Asgari Geçim İndirimi uygulanmıştır.
** Net ele geçen asgari ücrete (90.11 TL), asgari geçim indirim ilave edilmiştir.
*** 5510 sayılı Kanunun 81. madde (ı) bendine göre, belirtilen şartları sağlayan işverenlere, SGK primi işveren payında 5 puanlık indirim öngörüldüğünden hesaplamalar buna göre yapılmıştır. Gerekli şartları sağlamayan işverenler için, SGK primi işveren payı %20,5'tir. 6385 sayılı Kanunun 9. maddesinde yapılan düzenleme ile 01.09.2013 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 5510 sayılı Kanunun 81. maddesine göre "Kısa vadeli sigorta kolları prim oranı, sigortalının prime esas kazancının %2'sidir.

Asgari ücrette uzlaşılan bir tutarın tespit edilememesinin yanı sıra, vergi ve sosyal güvenlik kesintilerinden kaynaklı yüklerin de gerek işçi gerekse işveren üzerinde fazla olduğu her fırsatta dile getirilmektedir. Özellikle işçinin işverene maliyeti ile eline geçen ücret arasındaki fark yani vergi takozu, istihdam ve rekabetin önünde bir engel olarak ifade edilmektedir.

Grafik 1'de de görüldüğü üzere Türkiye'de aile türüne göre ortalama ücretlerdeki vergi takozu hem iki çocuklu, hem tek çocuklu ailelerde OECD ortalamasının üzerindedir.

Grafik 1: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) Üyesi Ülkelerde Aile Türüne Göre Ortalama Ücretlerde Vergi Takozu[1]

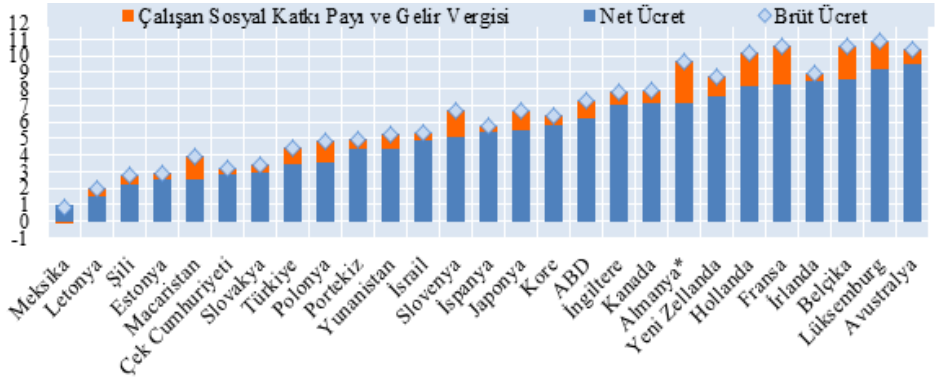


Kaynak: (OECD, 2015a).
Notlar: Mavi Sütun: İki çocuklu, Tek Çalışanlı Hanehalkı, Gri Sütun: Tek yetişkinli, Çocuksuz Hanehalkı.

1 Vergi Takozu: İşgücünün işverene maliyeti ile çalışanın eline net olarak geçen ücret arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Bu kavram içerisinde kişisel gelir vergisi, çalışan ve işveren sosyal güvenlik katkı payları ile birlikte bordroya yansıtılan tüm vergiler dâhildir (OECD, 2015).

Grafik 2'de vergi öncesi ve sonrası saatlik asgari ücret düzeyleri, $ satın alma gücü paritesine göre 2013 yılı için verilmektedir. Görüldüğü üzere Türkiye'nin vergi öncesi ve sonrası saatlik asgari ücret düzeyleri, $ satın alma gücü değerine göre Polonya, Portekiz ve Yunanistan gibi ülkelerin gerisindedir. Buna karşın gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya gibi ülkelerdeki ücretlerden daha yüksektir.

Grafik 2: Vergi Öncesi ve Sonrası Saatlik Asgari Ücret Düzeyleri, Amerikan Doları ($) Satın Alma Gücü Paritesine Göre (2013)



Kaynak: (OECD, 2015b).[2]

World Economic Forum tarafından hazırlanan küresel rekabetçilik endeksinde 1-7 arasında yapılan bir puanlamada, Türkiye 2012-2013 yılları arasında 144 ülke arasında 4,45 puanla 43. sırada yer almıştır. Türkiye'nin küresel rekabette önündeki en önemli engel olarak ilk sırayı finansmana erişim alırken, ikinci sırayı vergi oranlarının yüksekliği izlemiştir. Türkiye'de istihdam özel sektör ağırlıklı olup, özel sektörün de en fazla şikâyetçi olduğu konu, istihdam vergilerinin küresel rekabette ve istihdamda Türkiye'nin önünde engel oluşturmasıdır (Aydın, 2013: 123).

Türkiye'deki işsizlik oranları bunu doğrular niteliktedir. İşsizlik oranı 2007'de %10,3 iken, 2012'de %9,2, 2013'te %9,7, 2014'te de %9,9 olarak gerçekleşmiştir. ILO'nun 2015 ve 2016 yılları için öngörüsü ise %9,7 ile %9,6'dır. Oysa dünyada işsizlik oranı 2007'de %5,5 iken, 2012'de %6'dır. 2013, 2014, 2015 ve 2016 öngörüsü ise %6, %6,1, %6,1 ile %6,1 şeklindedir. Gelişmiş ülkeler ve AB ülkelerinde ise ortalama 2007'de %5,8 iken, 2012'de %8,6 olmuştur. 2013, 2014, 2015 ve 2016 için öngörü ise sırasıyla %8,6, 8,6, 8,4 ile 8,2 şeklindedir (ILO, 2014: 19).

2 Sosyal katkı payları ayrıca sağlık ile ilgili zorunlu sigorta ödemelerini, emeklilik primlerini ve benzeri içerebilir. Tam zamanlı, tek yetişkinli çocuksuz bir hane halkının standart oranda asgari ücret kazancıdır. Tam zamanlı terimi her bir ülkedeki tam zamanlı çalışma saatini ifade etmektedir ve tatil günlerinde ödenen ücretler dâhildir. *Almanya için asgari ücret düzeyi 2015 yılı içindir.

Görüldüğü gibi dünyada gittikçe artan bir işsizlik sorunu vardır ve vergi politikası bu sorunun çözümünün önünde önemli bir engel olarak durmaktadır.

Türkiye'de asgari ücretin vergilendirilmesinin ve istihdam vergisinin yüksek olmasının yanında bir başka sorun da asgari geçim indiriminin tespitinden kaynaklıdır. Çünkü asgari geçim indirimi, ücretin elde edildiği takvim yılı başında belirlenen ve sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyükler için uygulanan asgari ücretin yıllık brüt tutarına göre hesaplanmaktadır. Mükellefin kendisi için %50, çalışmayan ve herhangi bir geliri olmayan eşi için %10, çocuklarından her biri için ayrı ayrı olmak üzere ilk iki çocuk için %7,5, üçüncü çocuk için %10 ve diğer çocuklar için %5 olmak üzere uygulanmaktır (RG, 2015a). 23.04.2015 tarihinde 6645 sayılı GVK'nın 32/2 fıkrası değiştirilerek üçüncü çocuk için asgari geçim tutarında %5'lik bir artış yapılmıştır. Oysa daha önce üçüncü çocuk için asgari ücretin yıllık brüt tutarının %5'i oranı uygulanmakta idi. Bu da vergi politikasında gereksiz bir düzenlemenin yapıldığı anlamına gelmektedir. Ayrıca dört çocuktan sonra mahsup edilecek asgari geçim indirimi tutarı değişmemektedir. Yani çocuk sayısının artması asgari geçim düzeyini değiştirmemektedir. 2015 yılı asgari geçim indirim uygulamasında bu durumu net olarak görmek gerekirse Tablo 3'teki gibidir.

Tablo 3: Asgari Geçim İndirimi Uygulaması

Medeni Hali	Eşi Çalışmayan		Eşi Çalışan	
	Hak Ettiği AGİ (TL)	Mahsup Edilecek AGİ (TL)	Hak Ettiği AGİ (TL)	Mahsup Edilecek AGİ (TL)
Bekâr	90,11	90,11	90,11	90,11
Evli	108,14	108,14	90,11	90,11
Bir Çocuk	121,65	121,65	103,63	103,63
İki Çocuk	135,17	135,17	117,15	117,15
Üç Çocuk	153,19	153,19	135,17	135,17
Dört Çocuk	162,20	153,19	144,18	144,18
Beş Çocuk	171,21	153,19	153,19	153,19
Altı Çocuk	180,23	153,19	162,20	153,19

Kaynak: (RG, 2015).

Asgari geçim indirimi ile ilgili 265 No.lu Tebliğde indirimden yararlanamayacak kişiler şu şekilde belirtilmiştir:

- Ücretleri diğer ücretler kapsamında vergilendirilen hizmet erbabı (GVK. madde 64),
- Dar mükellefiyet kapsamında ücret geliri elde edenler,
- Başka bir kanun hükmü (3218 Sayılı Serbest Bölge Kanunu, 4490 sayılı Türk Uluslararası Gemi Sicil Kanunu, 4691 Sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu ve benzeri) uyarınca ücretlerinden gelir vergisi tevkifatı yapılmayanlar,
- Ücret geliri elde etmeyen diğer gerçek kişiler.

Ödeme gücünü yakalama açısından yazında olması gerektiği ifade edilen bir başka ilke ise ayırma ilkesidir. Yani emek ve sermaye arasında bir fark güdülerek emeğin sermayeye göre daha düşük oranda vergilendirilmesidir. Türkiye'de uygulanmakta olan GVK tarifesi madde 103'te yer almaktadır. Gelir vergisi tarifesi 2015 yılı için Tablo 4'teki gibidir.

Tablo 4: Gelir Vergisi Tarifesi Madde 103 (2015 Yılı İçin)

	Oran
12.000 TL'ye kadar	%15
29.000 TL'nin 12.000 TL'si için 1.800 TL, fazlası	%20
66.000 TL'nin 29.000 TL'si için 5.200 TL (ücret gelirlerinde 106.000 TL'nin 29.000 TL'si için 5.200), fazlası	%27
66.000 TL'den fazlasının 66.000 TL'si için 15.190 TL, (ücret gelirlerinde 106.000 TL'nin 106.000 TL'si için 25.990) fazlası	%35

Kaynak: (RG, 2014).

GVK madde 103'te yer alan tarifede 2006 yılına kadar ücret ile diğer gelirler arasında bir ayırım yapılırken, 5479 sayılı kanunla iki ayrı tarife uygulamasına son verilmiştir. 01.01.2006 tarihinde uygulanacak tarife ile de ücret geliri elde eden gelir vergisi mükellefleri ile diğer gelir vergisi mükellefleri arasındaki 5 puanlık fark kaldırılmıştır. Bu uygulama ile tarife diğer gelir vergisi mükellefleri için %20'den %15'e indirilmiştir. 5 dilim olan tarife yapısı da dört dilime indirilerek sertleştirilmiştir. Ayrıca ücret geliri üzerinden kaynakta vergi kesildiği için indirilmesine izin verilen giderler çok sınırlı olduğundan (sigorta giderleri gibi) özellikle orta ve yüksek ücret geliri elde edenler diğer gelir vergisi mükelleflerine oranla daha yüksek vergi öder duruma düşmüşlerdir (Deloitte, 2015; Ernest & Young, 2011: 1).

Gelir vergisi sirküleri 75 ile yıllık gelir vergisi beyannamesinde ücretler ile birlikte diğer gelir unsurlarının da beyan edilmesi ve beyannamedeki toplam gelirin 50.000 TL'yi aşması durumunda gelir vergisinin hesaplanması düzenlenmiştir. Düzenleme ile GVK madde 103'te yer alan üçüncü dilimde isabet eden ücretlilere ilişkin bir düzenleme yapılmıştır (GİB, 2011). Bu düzenlemeye bakıldığında 2011 yılında tarifenin düşük ücretliler lehine değil, gelir seviyesi daha yüksek bir kesim için düzenlendiği (ücret gelirlerinde 106.000 TL'nin 29.000 TL'si için 5.200 TL, fazlası için %27) ve bu kesimle diğer gelir vergisi mükellefleri arasındaki farkın giderilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Türkiye'de asgari ücretin tespitinde, en az geçim indiriminin belirlenmesinde ya da ayırma ilkesinde yaşanan sorunların bir neticesi olarak, gelir dağılımında da sorunlar bulunmaktadır. Eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirlerine göre %20 'lik grupları vermek gerekirse Tablo 5'teki gibidir.

Tablo 5: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Gelire Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar

	Türkiye	
	2013	**2014**
Toplam	100	100
İlk %20	6,1	6,2
İkinci %20	10,7	10,9
Üçüncü %20	15,2	15,3
Dördüncü %20	21,4	21,7
Son %20	46,6	45,9
Gini Katsayısı	**0,400**	**0,391**
Son %20/İlk %20 (P80/P20)	**7,7**	**7,4**

Kaynak: (TÜİK, 2014a; 2015a).

Tablo 5'te de görüldüğü üzere Türkiye'de gelir dağılımında ciddi sorunlar vardır. Çünkü %20'lik son iki dilimin toplam gelirden aldığı pay 2013 yılında %68 iken, 2014 yılında %67,6 olmuştur. Bu da nüfusun %60'ının gelirin %32,4'ünü aldığı, %40'ının ise %67,6'sını aldığı anlamına gelmektedir. Bu oranlar devletin yeniden gelir dağılımı politikasının sonucunda gerçekleşen rakamlardır. Gelir dağılımı adaletsizliği sıralamasında Türkiye, OECD'ye üye ülkeler içerisinde Şili ve Meksika'dan sonra üçüncü sıradadır. En üst ve alttaki %10'luk dilimler arasındaki uçurumda ise Meksika, Şili ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nin ardından dördüncüdür (Karluk, 2015: 1).

Tablo 6: Yoksulluk Sınırı Yöntemine Göre Fert Yoksulluk Oranları (2002-2013)

Yöntemler	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Türkiye'de Kişi Başı Günlük												
2,15$'ın altı	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22	0,21	0,14	0,06	0,06
4,3$'ın altı	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35	3,66	2,79	2,27	2,06
Kent'te Kişi Başı Günlük												
2,15$'ın altı	2,37	1,54	1,23	0,97	0,24	0,19	0,04	0,04	0,02	0,02	0,02	0,02
4,3$'ın altı	24,62	18,31	13,51	10,05	6,13	4,40	3,07	0,96	0,97	0,94	0,60	0,64
Kır'da Kişi Başı Günlük												
2,15$'ın altı	4,06	3,71	4,51	2,49	3,36	1,49	1,11	0,63	0,57	0,42	0,14	0,13
4,3$'ın altı	38,82	32,18	32,62	26,59	25,35	17,6	15,3	11,9	9,61	6,83	5,88	5,13

Kaynak: (TÜİK, 2014b).

Tablo 6'da da görüldüğü üzere Türkiye'de 1$'ın altında yoksul olan yoktur. 2.15$'ın altında yoksul olan fertlerin 2013 yılı için oranı ise 0,06'dır. Kentte bu oran daha düşük iken, kırda daha yüksek görünmektedir. Ayrıca Türkiye'de eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert medyan gelirin %50'si esas alındığında, yoksulluk oranı %15'dir. Yoksulların %16,1'i TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) bölgesinde, %9,3'ü TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt) bölgesinde, %8,4'ü ise TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkari) bölgesinde yaşamaktadır (TÜİK, 2015b). Burada devletin yapması gereken, geliri yeniden dağıtarak, gelir dağılımında adaleti sağlamasıdır.

Sosyal devlet açısından adaletin sağlanması gereği, karşımıza vergide adalet kavramını çıkarmaktadır. Adaletin önemli bir göstergesi, dolaylı-dolaysız vergi dağılımıdır. Çünkü dolaysız vergiler, vergi mükelleflerinin ödeme güçleri ile ilişkili olduğu halde dolaylı vergiler mükellefin ödeme gücünü ihmal etmekte, bu nedenle vergilemede adaletten uzaklaşılmasına sebep olmaktadırlar (ÖİK, 2014: 6). Gelir üzerinden alınan vergiler ile servet üzerinden alınan vergiler dolaysız vergileri oluştururken, harcamalar üzerinden alınan vergiler ise dolaylı vergiler olarak kabul edilmektedir. Harcamalar üzerinden alınan Katma Değer Vergisi (KDV), Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) gibi vergiler genellikle mükellefin ödeme gücünü esas almamakta, her mükellef için aynı vergi oranları ve tutarlarını ön gördüğü için adaletten uzaklaşmaktadırlar. Çünkü ödeme gücü düşük olanlar üzerindeki yük artarken, ödeme gücü yüksek olanlarda vergi yükü düşmektedir. Türkiye'de uygulanmakta olan dolaylı ve dolaysız vergileri OECD karşılaştırması ile vermek gerekirse Tablo 7'deki gibidir.

Tablo 7: Türkiye'de ve OECD'de Vergi Yapısı, Vergi Kategorilerinin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (2014)

	OECD Ortalaması (%)		Türkiye (%)	
	2000	**2012**	**2000**	**2013**
Kişisel Gelir Vergisi (1110)	25,3	24,5	22,2	13,9
Kurumlar Vergisi (1200)	9,6	8,5	7,3	6,3
Sosyal Güvenlik Yükümlülükleri (2000)	24,6	26,2	18,7	27,4
Çalışan	8,6	9,7	6,7	10,9
İşveren	14,3	14,6	9	15,5
İstihdam Vergileri (3000)	1	1,1	0	0
Mülkiyet Üz. Alınan Vergiler (4000)	5,5	5,5	3,2	4,6
Dolaysız Vergiler Toplamı	**66**	**65,8**	**52**	**53**
Genel Tüketim Vergileri (5110)	19,7	20,2	24,2	22,0
ÖTV (5120)	11,5	10,7	16,4	22,4
Diğer Tüketim Vergileri (5200)	2	2	1,4	1,7
Dolaylı Vergiler Toplamı	**32**	**32**	**43**	**47**
Toplam	**100**	**100**	**100**	**100**

Kaynak: (OECD, 2015c).

Not: Rakamlar, yuvarlama sebebiyle toplamda tam olarak 100 oranını vermeyebilir.

Tablo 7'de toplam vergi gelirleri içindeki dolaylı ve dolaysız vergilerde OECD ortalaması ile Türkiye'deki oran verilmiştir. Bu oranlar Türkiye'de merkezi yönetim bütçesi esas alındığında çok fazla artmaktadır. Çünkü dolaylı vergilerin merkezi yönetim bütçesi içerisindeki payı 1975'te %53,3 iken, 1985'te %52,3, 1995'te %57,5, 2005'te %70,6, 2011'de %67,7, 2012'de ise %72,2 olmuştur (ÖİK, 2014: 7). Bu konuda Dünya Bankası'nın 2 Haziran 2014 tarihli Türkiye'deki Maliye Politikası ile ilgili raporunda, politikaların artık değişmesi gerektiği ile ilgili görüşlere yer verilmiştir. Bu kapsamda yapılan önerilerden birisi, tüketim vergileri temelli finansman sisteminin sermaye vergilendirmesi sistemine dönüştürülmesidir. Bir bakıma dolaylı vergi sisteminden doğrudan vergi sistemine geçiş yapılması gerektiği vurgulanmıştır (Worldbank, 2014: x). Türkiye'de servet vergilerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı ise Tablo 8'deki gibidir.

Tablo 8: Servet Unsurları Üzerinden Alınan Vergilerin Toplam Vergiler İçindeki Payı

Ülkeler/Yıllar	**1965**	**2000**	**2012**
Avusturya	4,0	1,3	1,3
Belçika	3,7	4,7	7,5
Kanada	14,3	9,5	10,6
Danimarka	8,0	3,2	3,8
Almanya	5,8	2,3	2,4
Yunanistan	9,7	6,1	5,6
İtalya	7,2	4,6	6,3
Hollanda	4,4	5,3	3,0
İngiltere	14,5	11,6	11,9
ABD	15,9	10,1	11,8
OECD-Toplam	**7,9**	**5,5**	**5,5**
Türkiye	**10,5**	**3,2**	**4,2**

Kaynak: (GİB, 2014).

Tabloda 8'de de görüldüğü üzere yıllar itibariyle servet üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı düşmektedir. 1965 yılında servet unsurları üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı %10,5 ile OECD ortalamasının üzerinde iken bu oran, 2000 ve 2012 yılları itibariyle OECD ortalamalarının da altına düşerek, %4,2 olmuştur. Türkiye'de servet üzerinden alınan vergilerden Veraset ve İntikal Vergisi'nin genel bütçe geliri tahsilatı yüzde dağılımı içinde oranı 2013 itibariyle sadece 0,1'dir (T.C. Maliye Bakanlığı, 2014a: 20). Bu oran yüzde yüz dahi attırılsa ancak binde 2 olacaktır. Oysa sosyal devlet anlayışı, kişiler arasındaki gelir ve servet dağılımını düzelterek, sosyo-ekonomik yapıyı iyileştirmeyi kendine koşulsuz hedef olarak almaktadır (Ortaç, 2002: 217).

Vergi afları da sosyal devlette eşitlik ve genellik ilkesine zarar vermektedir. Af ile ifade edilmek istenen, "bir suçu, bir kusuru veya bir hatayı bağışlama"dır (TDK, 2015). Bu amaçla uygulamada sık sık mali aflar çıkarılmaktadır. Mali aflarla aslında vergi kanunlarına karşı hareket edenlere karşı uygulanan yaptırımlar ortadan kaldırılmaktadır (Çetin, 2007: 172). Bu uygulama ile kamu egemenlik yetkisini tekrar kullanarak, kamu hizmetlerinin finansmanı için aldığı vergi, resim ve harçların tahsilinden ya da vergilendirme ödevi gibi yükümlülüklerin zamanında yerine getirilmemesi ya da eksik getirilmesi gibi durumlarda uyguladığı yaptırımlardan vazgeçmektedir (Edizdoğan ve Gümüş, 2013: 100). Bu tür uygulama sayısı Türkiye'de oldukça fazladır. 1923-2014 yıllarını kapsayan süreçte yaklaşık 32 tane vergi affı çıkarılmıştır (Çetin, 2007: 177; RG, 2008; RG, 2011; RG, 2013).

Sosyal devletin sorunsalında yer alan konulardan birisi de gittikçe artan vergi yüküdür. Vergi yükü, vergi miktarının vergi matrahına oranını ifade etmektedir. Bu oran görünen olup, bir de defter tutma, muhasebeci ücreti, zaman kaybı gibi görünmeyen maliyetler vardır. Bunlar da dâhil edildiğinde vergi yükü daha da yukarılara çıkmaktadır. Vergi yükü ödenen vergi ile doğru orantılı iken ödeme gücü ile ters orantılı olup, uygulandığı ülkede kamu maliyesinin değerlendirilmesinde önemli bir ölçüttür (Öztürk ve Ozansoy, 2011: 198-199). Türkiye'de 2002-2014 yılları arasındaki vergi yükünü vermek gerekirse Tablo 9'daki gibidir.

Tablo 9: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYH), Genel Bütçe Vergi Gelirleri ve Vergi Yükü (2002-2014) (Bin TL)

	GSYH (1998 Bazlı)	Vergi Gelirleri	Vergi Yükü
Yıllar	**1**	**2**	**(2/1)**
2002	350.476.089.000	65.188.479.000	%18,6
2003	454.780.659.000	89.893.112.000	%19,8
2004	559.033.026.000	111.335.368.000	%19,9
2005	648.931.712.000	131.948.778.000	%20,3
2006	758.390.785.000	151.271.701.000	%19,9
2007	843.178.421.000	171.098.466.000	%20,3
2008	950.534.251.000	189.980.827.000	%20,0
2009	952.558.579.000	196.313.308.000	%20,6
2010	1.098.799.348.000	235.714.637.000	%21,5
2011	1.297.713.210.000	284.490.017.000	%21,9
2012	1.416.798.490.000	317.218.619.000	%22,4
2013	1.567.289.238.000	367.517.727.000	%23,4
2014	1.749.782.267.000	401.605.956.000	%23,0

Kaynak: (GİB, 2015b).

Tablo 9'da da görüldüğü üzere yıllar itibariyle Türkiye'de vergi yükü artmaktadır. Vergi yükü artmasına rağmen Tablo 10'da da görüleceği gibi bu artış OECD ortalamasının altındadır. Toplam vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı bazı OECD ülkelerinde Tablo 10'daki gibidir.

Tablo 10: Toplam Vergi Gelirlerinin GSYH İçindeki Payı

Ülkeler	Yıllar		
	1965	2000	2012
Avusturya	33,6	42,1	41,7
Belçika	30,6	43,8	44,0
Kanada	25,2	34,9	30,7
Danimarka	29,5	48,1	47,2
Almanya	31,6	36,3	36,5
Yunanistan	17,0	33,1	33,7
İtalya	24,7	32,5	42,7
Hollanda	30,9	40,4	36,3
İngiltere	29,3	33,5	33,0
ABD	23,5	25,5	24,4
OECD-Toplam	**24,8**	**30,1**	**33,7**
Türkiye	**10,6**	**13,3**	**27,6**

Kaynak: (GİB, 2014).

Ancak Türkiye'de kayıt dışı oranın yüksek olması ve vergi gelirlerinde dolaylı vergilerin ağırlıklı olması, dikkate alınması gereken önemli noktalardır. Çünkü kayıt dışının yüksek olması vergi yükünü düşük olmasını açıklarken, aslında kayıtlı mükellefler ve düşük gelirliler üzerindeki vergi yükünün yüksek olduğunu göstermektedir. Türkiye'deki kayıt dışı oranlarını vermek gerekirse, Tablo 11'deki gibidir.

Tablo 11: 2003-2012 Yılları Arasında 4 Avrupa Ülkesinde Kayıt Dışı Ekonomi (AB-Üyeleri dışında)

	GSYH'nin Yüzdesi									
Ülkeler /Yıllar	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Hırvatistan	32,3	32,3	31,5	31,2	30,4	29,6	30,1	29,8	29,5	29,0
Norveç	18,6	18,2	17,6	16,1	15,4	14,7	15,3	15,1	14,8	14,2
İsviçre	9,5	9,4	9,0	8,5	8,2	7,9	8,3	8,1	7,8	7,6
Türkiye	32,2	31,5	30,7	30,4	29,1	28,4	28,9	28,3	27,7	27,2
AB-Dışı Ülkeler Ortalaması	23,2	22,9	22,2	21,6	20,8	20,2	20,7	20,3	19,9	19,5
31 Avrupa Ülkesinin Tamamının ortalaması	22,4	22,1	21,6	20,9	20,1	19,4	19,9	19,7	19,3	18,5

Kaynak: (Schneider, 2012: 5-6).

Tablo 11'de de görüldüğü üzere 31 Avrupa ülkesinin tamamında kayıt dışı ekonominin boyutu 2012'de GSYH'nin %18,5'dir. Bu oran AB-Dışı ülkelerde %19,5, Türkiye'de ise %27,2'dir. Türkiye'de kayıt dışı ekonominin boyutu %27,2 ile hem AB-dışı ülkelerin hem de 31 Avrupa ülkesinin tamamından büyüktür. Sosyal devlet açısından vergilendirme noktasında kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, gerek kayıtlı ekonomi üzerindeki vergi yükünün artması, gerekse de vergi kayıpları sebebiyle çok büyük sorun teşkil etmektedir.

Tablo 12'de görüldüğü üzere %27,2'lik kayıt dışı ortalaması ile Türkiye "27 AB-Ülkesi, AB-Dışı 4 Ülke, Diğer 5 OECD Ülkesi ile 36 Ülkenin" tamamının ortalamasının oldukça üstünde rakamlara sahiptir. Ancak diğer 5 OECD ülkesi ile 36 ülkenin tamamının ortalamalarının tarihsel süreçteki gelişimleri değerlendirildiğinde görülen düşüş oranlarının Türkiye için de söz konusu olduğu görülmektedir.

Tablo 12: 2003-2012 Yılları Arasında Kayıt Dışının Ekonomi Boyutu ile İlgili Çeşitli Ortalamalar

Ortalamalar	**GSYH'nin %**									
Yıllar	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
27 AB-Ülkeleri	22,3	21,9	21,5	20,8	19,9	19,3	19,8	19,5	19,4	18,4
AB-Dışı 4 Ülke	23,2	22,9	22,2	21,6	20,8	20,2	20,7	20,3	20,0	19,5
Diğer 5 OECD Ülkesi	12,2	11,9	11,4	10,4	10,1	9,6	10,1	9,7	9,5	9,18
36 Ülkenin Tamamının Ortalaması	19,2	18,9	18,4	17,6	16,9	16,3	16,9	16,5	16,3	15,7

Kaynak: (Schneider, 2012: 7)

Türkiye'de kayıt dışı ekonomi içerisinde kayıt dışı istihdam da ciddi rakamlara ulaşmıştır. Kayıt dışı istihdam rakamları Tablo 13'teki gibidir. Tabloda görüldüğü üzere 2013 yılında kayıt dışı istihdam oranı %36,7 olarak gerçekleşmiş, 2014 yılının ilk altı aylık döneminde ise %36,4 olmuştur.

Tablo 13: Türkiye'de Yıllar İtibariyle Kayıt Dışı İstihdam (1.000 Kişi)

Yıllar	**Kayıt Dışı İstihdam**	**Toplam İstihdam**	**Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%)**
2000	10.925	21.581	50,6
2001	11.382	21.524	52.9
2002	11.133	21.354	52,1
2003	10.943	21.147	51,7
2004	9.843	19.632	50,1
2005	9.666	20.067	48,2
2006	9.593	20.423	47,0
2007	9.423	20.738	45,4

2008	9.220	21.194	43,5
2009	9.328	21.277	43,8
2010	9.772	22.594	43,3
2011	10.139	24.110	42,1
2012	9.686	24.821	39,0
2013	-	-	36,7
2014*	-	-	36,4

Kaynak: (T.C. Maliye Bakanlığı, 2012: 52; 2013: 56; 2014b: 35).
* Haziran verisidir.

Vergilemede genellik ve eşitlik ilkesini etkileyen bir uygulama ise uzlaşma müessesidir. Uzlaşma, vergi mükellefi ile idare arasındaki uyuşmazlık konusu yargıya intikal ettirilmeden tahakkuk edecek vergi ve ceza hususunda idari çözüm yoludur. Tarhiyat öncesi ve sonrası olmak üzere iki şekilde düzenlenmiştir (Özdemir, 2009: 1). 2014 yılı için merkezi uzlaşma komisyonuna başvurulan dosya âdeti 158 olup bunların 131'inde uzlaşılmıştır. Uzlaşmaya konu olan vergi ise 21.4999.783 TL olup, bunun 159.020.276 TL'sinde uzlaşılmış, 53.479.507 TL'sinde uzlaşılamamıştır. Uzlaşma başvurusuna konu olan ceza tutarı ise 293.927.540 TL olup, bunun 231.013.160 TL'sinde uzlaşılmış, 62.914.380 TL'sinde uzlaşılamamıştır. Uzlaşma sonucu ödenen ceza ise 6.135.589 TL olmuştur (GİB, 2015c: 88).

Kızılot, 2013 yılında uzlaşma ve cezalar konusunda bir yazısında Tarhiyat Öncesi Uzlaşma Komisyonu'nun cezaların %94'ünü, Merkezi Uzlaşma Komisyonu'nun %99'unu, Koordinasyon Uzlaşma Kurulu'nun %98'ini, Tarhiyat Sonrası Uzlaşma Komisyonu'nun ise cezaların %96'sını kaldırdığını belirtmiştir. Vergilerde ise, Tarhiyat Öncesi Uzlaşma Komisyonu'nun %84'ünü, Merkezi Uzlaşma Komisyonu'nun %87'sini, Koordinasyon Uzlaşma Kurulu'nun %40'ını, Tarhiyat Sonrası Uzlaşma Komisyonu'nun ise %24'ünü kaldırdığını ifade etmiştir (Kızılot, 2014). Bu durum vergide adalet ilkesine, ödeme gücü ilkesine, hatta kanunilik ilkesine zarar vererek sosyal adaleti bozmaktadır.

Sosyal devlet ilkesinin hukuk devleti ilkesine göre daha belirsiz ölçütlere dayanması sosyal adaleti siyasal tercihlere daha açık hale getirmektedir. Ancak bu sosyal devletin hukuki değer taşımadığı anlamına gelmemektedir (Öncel vd, 2008: 55). Birileri vergi aflarından ya da uzlaşma müessesesinden yararlanarak kayıt dışında kalırken, kayıtlı mükelleflerin mali gücünü aşan ölçüde vergilendirilmesi sonucuna yol açmaktadır. Ekonomiye yansımasıysa daha yüksek vergiler şeklinde olmaktadır. Akaryakıttan alınan vergi arttırıldığında bu temel hak ve özgürlüklerden seyahat özgürlüğünü kısıtlamaktadır. İletişim daha fazla vergilendirildiğinde haberleşme hakkı engellenmektedir. Örneğin üniversitede okuyan düşük gelirli gençler aileleri ile daha az görüşebilmektedir. KDV, ÖTV gibi dolaylı vergiler arttırıldığında düşük gelirlilerin vergi yükü artarak yaşam

standartları daha da düşmekte; temel insan hakları olan beslenme, giyim, konut, sağlık gibi birçok hak kısıtlanmaktadır.

SONUÇ

Sosyal devlet vatandaşlarına asgari yaşam koşullarını sağlamayı kendisine amaç edinen devlettir. Bunu sağlamasının yolu da sosyal refahı arttırmasından ve sosyal adaleti sağlamasından geçmektedir. Bunun için sadece kamu gelirlerinde adaleti sağlaması yetmemekte, eğitim, sağlık, sosyal korunma başta olmak üzere kamu harcamaları yoluyla sosyal refahı gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bu ise sosyal devletin ekonomik ve sosyal yaşama aktif müdahalesi zorunluluğunu doğurmaktadır.

Sosyal devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesi liberal ya da muhafazakâr devletten daha fazla vergiye gereksinimi ortaya çıkarmaktadır. Bu da gelirin elde edilirken, harcanırken ya da biriktirilirken vergilendirilmesi sonucunu doğurmakta; sonuç olarak vergiler gelir, harcamalar ve servet gibi yaşamın her alanından alınmaktadır. Sosyal devletin amaçlarını gerçekleştirmek için vergilerin miktarı ve bileşiminde yapılan uygulamalar vergi politikasını oluşturmaktadır. Vergi politikasının çerçevesi Anayasalarda çizilerek sosyal adaletin bozulmasının önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye'de 1982 Anayasası'nda "Vergi Ödevi" başlığı altında "herkesin mali gücüne göre vergi vermesi", "vergi yükünün adaletli ve dengeli dağıtılması" hükümleri yer almaktadır. Ancak uygulamada dolaylı vergilerin %70'lere ulaşması vergi adaletinden uzaklaşılması sonucunu doğurmuştur. Vergi yükü ise OECD ülkelerinin ortalamasına göre düşük görünmesine rağmen kayıt dışı ekonominin ve kayıt dışı istihdamın yüksek boyutlarda olması kayıtlı mükelleflerin vergi yükünün görünenin aksine yüksek olduğu gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. Dolaylı vergiler ile vergi yükü ise Türkiye'de mali gücü esas alan bir vergilemenin uygulanamadığını göstermektedir. Yine sürekli vergi aflarının çıkarılması, uzlaşma müessesi ile vergi aslından ve cezalarından vazgeçilmesi vergilemede hem genellik ve eşitlik ilkesinden uzaklaşılmasına, hem de mali gücü olanların vergisini ödememesine neden olarak sosyal devletin sosyal adalet ve eşitlik ilkesini zedelemektedir.

Türkiye'de sosyal devletin sorunlarından biri, işsizliğin yüksek olmasıdır. Bu nedenle vergi politikası bağlamında işsizliğe çözüm de bulunamadığı ifade edilebilir. Gelir dağılımında da sorunlar devam etmektedir. Devletin elindeki tüm araçları kullanmasına rağmen (sosyal yardımlar, vergi harcamaları, yasal düzenlemeler gibi) gelir dağılımında en üst yüzdelik iki dilimin toplam milli gelirden aldıkları pay %67,6'dır. Bu da vergi politikası bağlamında gelir dağılımının sağlanamadığını göstermektedir. Sadece yoksullukta 1$ altında bireysel geliri olanların kalmaması olumlu bir gelişme olarak ifade edilebilir.

Sonuç olarak Türkiye'de uygulanan vergi politikalarında çeşitli sorunlar vardır. Bu konuda en başta yapılması gerekenler, dolaylı vergilerin azaltılarak dolaysız vergilerin gelişmiş ülkelerdeki seviyelere getirilmesi ve kayıt dışı ekonomiyle gerçek anlamda mücadele edilerek kayıtlı mükelleflerin vergi yükünün düşürülmesidir. Ayrıca emek ile sermaye arasındaki fark vergi tarifesine de yansıtılmalı (ücretlerde ilk dilimin vergi oranı %10'a düşürülmeli) ve bunun gelir dağılımını olumlu etkilemesi sağlanmalıdır. En az geçim indirimi gerçekçi seviyelerde tespit edilip uygulanarak yaşam standartları düşük olanların satın alma gücü arttırılmalıdır. Veraset ve intikal vergisinin mali ve sosyal amacı, servet ve gelir eşitsizliğini azaltacak şekilde yeniden düzenlenmeli, ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlacak, işsizliği makul seviyelere çekecek bir vergi politikası uygulanmalıdır. Bu gibi yöntemlerle sorunlu alanlara çözümler getirilmesi, sosyal devletin sosyal adalet, sosyal güvenlik ve sosyal refah alanlarına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Ataç, Beyhan (2009), *Maliye Politikası Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları*, Gözden Geçirilmiş Sekizinci Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, Temmuz.

Aydın, Murat (2013), *Türkiye'de Vergileme ve İşsizlik*, Icopec Yayıncılık.

Bolkovac, Martin (2012), *Sozialpolitik im internationalen Vergleich*, VOGB/AK Österreich, Stand: März.

Corneo, Giacomo (2010), "Welche Steuerpolitik gehört zum –sozialdemokratischen Modell?-", Wiso Direkt, *Analysen und Konzepte zur Wirtschaft- und Sozialpolitik*, April, 1-4.

Çetin, Güneş (2007), Vergi Aflarının Vergi Mükelleflerinin Tutum ve Davranışları Üzerindeki Etkisi, *Yönetim ve Ekonomi*, 14/2, 171-187.

Deloitte, Yeni gelir vergisi tarifesi, (http://www.verginet.net/dtt/4/YeniGelirVergisiTarifesi_ 7061.aspx Erişim Tarihi: 09.06.2015)

DİSK (2014), "DİSK-AR: Asgari Ücretle Sefalete Devam", (http://www.disk.org.tr/2014/12/disk-ar-asgari-ucretle-sefalete-devam/ Erişim Tarihi: 24.06.2015).

Duman, İlker Hasan (1997), *Sosyal Devlet, Anayasa Serisi: 7*, 1. Baskı, İstanbul: İnkılâp Kitabevi.

Edizdoğan, Nihat ve Erhan Gümüş (2013), Vergi Afları ve Türkiye'de Vergi Aflarının Değerlendirilmesi, *Maliye Dergisi*, Sayı 164, Ocak-Haziran, 99-119.

Ernst & Young, Anayasa Mahkemesi'nin Ücretlere İlişkin Vermiş Olduğu İptal Kararı Üzerine Açılan Davalar, Sirküler No: 114, İstanbul, 9 Aralık 2011, s. 1.

GİB (2011), Yıllık Gelir Vergisi Beyannamesinde Ücretler ile Birlikte Diğer Gelir Unsurlarında Beyan Edilmesi ve Beyannamedeki Toplam Gelirin 50.000 TL'yi aşaması Durumunda Gelir Vergisinin Hesaplanması Hk.", Gelir Vergisi Sirküleri-75, 25.02.2011.

GİB (2014), "Servet Unsurları Üzerinden Alınan Vergilerin Toplam Vergiler İçerisindeki Payı (4000), (http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/OECD/Tablo_22.xls.htm, Erişim Tarihi: 24.06.2015).

GİB (2015a), *Genel Bütçe Gelirleri Tahsilatı*, (http://www.gib.gov.tr/fileadmin/userupload/ VI/GBG/Tablo_1.xls.htm, Erişim Tarihi: 24.06.2015).

GİB (2015b), *GSYH, Genel Bütçe Vergi Gelirleri ve Vergi Yükü 2002-2014,* (http://www.gib.gov.tr/ fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_2.xls.htm, Erişim Tarihi: 17.06.2015).

GİB (2015c), *2014 Yılı Faaliyet Raporu*, GİB Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Yayın No: 199, Şubat 2015.

HAK-İŞ (2012), Genel Başkan Arslan "Asgari Ücret 1.500 TL Civarında Olmalı", 26 Aralık, (http://www.hakis.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=460:genel-bakan -arslan-asgar-uecret-1500-tl-cvarinda-olmali&catid=11:haber&Itemid=10, Erişim Tarihi: 24.06.2015).

Herekman, Aykut (1988), Kamu Maliyesi (Devlet Faaliyetleri ve Finansman Teknikleri Cilt I), Tıpkı 2. Bası, Ankara: Sevinç Matbaası.

ILO (2014), Global Employment Trends 2014, International Labour Organization, International Labour Office, Geneva.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (1948), "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi", TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, (http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/688B1--Insan-Haklari-Evrensel-Beyannamesi. pdf, Erişim Tarihi: 27.10.2015).

Kara, Uğur (2004), *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*, Özgür Üniversite Kitaplığı 52, 1. Baskı, Ankara: Maki Basın Yayın, Ekim.

Karluk, Sadık Rıdvan (2015), *OECD: Türkiye Gelir Dağılımı En Bozuk Ülkeler Arasında*", 31 Mayıs 2015, (http://www.turkishnews.com/content/2015/05/31/oecd-turkiye-gelir-dagilimi-en-bozuk-ulkeler-arasinda/, Erişim Tarihi: 30.06.2105).

Kızıltot, Şükrü (2014), "Vergi ve Cezalardan Kurtulma Yolları", *Hürriyet*, Ekonomi, 10 Mayıs.

Korkmaz, Adem ve Hüseyin Avsallı (2012), "Türkiye'de Asgari Ücretin Hukuksal Yönü", *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 151-162.

Nadaroğlu, Halil (1992), *Kamu Maliyesi Teorisi*, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 8. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ.

OECD (2015a), "*Tax Wedge by Family Type in 2014*", (http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages-tax-burden-trends-latest-year.htm, Erişim Tarihi: 27.06.2015).

OECD (2015b), "*Tax-Benefit Models*", www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm, minimum-wage database www.oecd.org/employment/database and National Accounts database (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE4, Erişim Tarihi: 28.06.2015).

OECD (2015c), (http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I7, Erişim Tarihi: 28.06.2015).

Ortaç, F. Rıfat (2002), Yeni Yasal Mal Rejimi ve Veraset ve İntikal Vergisi, *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Yıl 3, 209-224.

Özdemir, Muharrem (2009), *Uzlaşmada Vergi ve Cezalar Buharlaşıyor Mu?,* 09 Ocak. (http://www.alomaliye.com/2009/muharrem_ozdemir_uzlasma.htm, Erişim Tarihi: 09.06. 2015).

Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) (2014), *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Vergi-ÖİK Raporu 2023, Yayın No: KB: 2896-ÖİK: 736, Ankara.

Öztürk, İlhami ve Ahmet Ozansoy (2011), Ücret Gelirleri Üzerindeki Yükün Analizi, *Maliye Dergisi,* Sayı 161, Temmuz-Aralık, 197-214.

Öncel, Muallâ, Çağan, Nami ve Ahmet Kumrulu (2008), *Vergi Hukuku*, 15. Basım, Ankara: Turhankitabevi, Ocak.

Petring, Alexander, vd. (2013), *Sosyal Devlet ve Sosyal Demokrasi, Sosyal Demokrasi El Kitabı* 3, Freidrich Ebert Stiftung, Friedrich Ebert Vakfı, Siyaset Akademisi Birimi, Bonn, Kasım 2012, Türkçe Baskı: İstanbul, Ocak 2013.

RG (2008), 5811 Sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanun, 22.11.2008 tarihli 27062 sayılı RG ve 5811 Sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanuna İlişkin Genel Tebliğ.

RG (2011), Maliye Bakanlığı, 5811 Sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanuna İlişkin Genel Tebliğ (seri no. 4), 07 Nisan 2011 Tarihli Resmi Gazete, Sayı: 27898.

RG (2013), 6486 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununa eklenen geçici 85'inci madde 29.05.2013 tarihli ve Sayı: 28661.

RG (2014), 29221 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan, 287 Seri No'lu Gelir Vergisi Genel Tebliği, 30 Aralık 2014 Tarihli.

RG (2015), 29335 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 6645 Sayılı Kanun, 23 Nisan 2015 Tarihli. (Gelir Vergisi Genel Tebliği Seri No: 265).

Rixen, Thomas (2013), Vergiler, içinde Alexander Petring ve diğerleri, Sosyal Devlet ve Sosyal Demokrasi, Sosyal Demokrasi El Kitabı 3, Freidrich Ebert Stiftung, Friedrich Ebert Vakfı, Siyaset Akademisi Birimi, Bonn, Kasım 2012, Türkçe Baskı: İstanbul, Ocak.

Schneider, Friedrich (2012), Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012 Some New Facts, 1-7, (http://www.economics. uni-linz.ac.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEc Europe31.pdf, Erişim Tarihi: 17.06.2015).

Serter, Nur (1994), *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, Rektörlük No: 3856, Fakülte No: 547, İstanbul: T.C. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi.

Sezgin, Şennur (2005), Politika ve Ekonomi İlişkisinde Teorik Yaklaşımlar, *Yönetim ve Ekonomi Araştırma Dergisi*, Sayı: 04, 133-156.

Sunal, Onur (2011), Sosyal Politika: Sosyal Adalet Açısından Kuramsal Bir Değerlendirme, Ankara Üniversitesi, *SBF Dergisi*, Cilt: 66, No: 3, 283-305.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (2015), Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti, ÇSGB Çalışma Genel Müdürlüğü, (http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/cgm.portal? page=asgari, Erişim Tarihi: 01.01.2015).

T.C. Maliye Bakanlığı (2012), *Yıllık Ekonomik Rapor.*

T.C. Maliye Bakanlığı (2013), *Yıllık Ekonomik Rapor*.

T.C. Maliye Bakanlığı (2014a), *2015 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara, Ekim.

T.C. Maliye Bakanlığı (2014b), *Yıllık Ekonomik Rapor.*

Taşkent, Savaş (2001), "Sosyal Devlet", Öz-Çelik İş Sendikası, Seminerler Dizisi (Doç. Dr. Süleyman Akdemir, Prof. Dr. Savaş Taşkent, Doç. Dr. Sabri Teker) , 6-7 Haziran, İskenderun.

TDK (2015), "Af" ile "Politika" Güncel Türkçe Sözlük,

Tuncer, Selahattin (2003), *Vergi Hukuku ve Uygulaması*, Ankara: Yaklaşım Yayınları, Mart.

Turhan, Salih (1993), *Vergi Teorisi ve Politikası*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1993.

TÜİK (2014a), *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması* 2013, Sayı: 16083, 22 Eylül 2014.

TÜİK (2014b), *Yoksulluk Çalışması 2013, Türkiye İstatistik Kurumu Haber Bülteni*, Sayı: 16204, 02 Aralık.

TÜİK (2015a), *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2014*, Sayı: 18633, 18 Eylül 2015.

TÜİK (2015b), Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Bölgesel Sonuçları 2014, Türkiye İstatistik Kurumu Haber Bülteni, Sayı: 21824, 02 Ekim.

TÜRK-İŞ (2015), "Nisan 2015 Açlık ve Yoksulluk Sınırı", TÜRK-İŞ Haber Bülteni, 27 Nisan, 1-7.

World Bank (2014), Turkey Public Finances Review: Turkey in Transition: Time for a Fiscal Policy Pivot?, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, Report No. 85104-TR, May 20.

İHAS'IN 8-11. MADDELERİ KAPSAMINDA ÖZEL HUKUK İŞ İLİŞKİSİNDE ÇALIŞANLARIN HAKLARININ KORUNMASI

Evra Çetin
Çağ Üniversitesi

Özet: Özel hukuk iş ilişkilerinde çalışanların insan haklarının nasıl ve hangi kapsamda korunacağı konusu oldukça eski ve geniş kapsamlı bir tartışmanın bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu bildiride, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin özellikle 8-11. maddelerinde düzenlenen hak ve özgürlüklerin yatay çalışma ilişkilerinde çalışanlara sağlayabileceği katkı araştırılacaktır. Konunun oldukça kapsamlı bir tartışmaya dayandığı dikkate alınarak Mahkemenin yaklaşımı, ilgili maddelere ilişkin kararlar dikkate alınarak belirlenmeye çalışılacaktır.

***Anahtar Kelimeler*:** çalışanların hakları, insan hakları, doğrudan/dolaylı yatay etki, pozitif yükümlülükler, özel hukuk.

Abstract: Protection of human rights of labour in employment relationship and private sector employment law constitutes a part of an old and wide-ranging discussion. In this paper, possible contribution of ECHR art. 8-11 to the employers in horizontal employment relations will be explored. By considering that the issue is based on a comprehensive debate, the Court's approach will be determined by taking into account EctHR's relevant decisions.

***Keywords* :** labour rights, human rights direct/indirect third party effect/horizontal effect, positive obligations, private law.

GİRİŞ

Özel hukuk iş ilişkilerinde çalışanların insan haklarının hangi kapsamda değerlendirileceği uzun süreli bir tartışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu tartışmanın bir uzantısı olarak İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS/Sözleşme) ile bireylere sağlanan güvencelerin bireyler arasındaki ilişkileri kapsayıp kapsamadığı Sözleşmenin yatay etkisi (third party effect/ horizontal effect) adı verilerek tartışılmaktadır. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin (İHAM/Mahkeme) insan haklarının korunması konusundaki etkili rolü dikkate alındığında, Sözleşme haklarının özel hukuk iş ilişkilerine etkisi konusundaki yaklaşımının, konu bakımından merkezi nitelikte olduğunun kabulü gerekir. Zira çalışanların Sözleşmenin

farklı pek çok maddesinde düzenlenen temel hak ve özgürlükleri, iş ilişkilerinde çalışanların işverenin yönetim hakkı ve farklı yararları ile çatışmakta ve işveren ve çalışan arasındaki ilişkinin niteliğinden kaynaklanan nedenlerle işverenin müdahalelerine açık bir alan yaratmaktadır. Sözleşmenin kendisi, düzenlenen hakların yatay ilişkilere etkisi konusunda sessiz olmasına rağmen, İHAM'ın Sözleşmeyi yaşayan bir belge haline getiren yeni ve günün koşullarına uygun yorumları ile bu konuda hızla gelişen bir içtihattan bahsedilmesi mümkündür. Dolayısıyla, İHAM'ın Sözleşmede düzenlenen hak ve özgürlüklerin özel hukuk iş ilişkilerine etkisine ilişkin yaklaşımının araştırılması, Sözleşme ile sağlana güvencelerin özel hukuk iş ilişkilerinde çalışanlara bir koruma sağlama potansiyeli taşıyıp taşımadığının belirlenmesi bakımından önem taşır.

Bu bildirinin konusu İHAS'ın özellikle 8-11. madde hak ve özgürlüklerinin özel hukuk iş ilişkilerinde çalışanlara sağlayabileceği koruma konusunda Mahkemenin yaklaşımının tespit edilmesidir. Ancak, çalışanların insan hakları ve Sözleşme arasında kurulacak bir bağlantı söz konusu olduğunda açıklığa kavuşturulması gereken yegâne sorun bu değildir. Konuya, Sözleşmede düzenlenmeyen sosyal bir hak olan çalışma hakkının Mahkeme içtihadı ile dolaylı olarak korunması olarak yaklaşıldığında ortaya çözülmesi gereken çok daha geniş kapsamlı sorular çıkar (Koch, 2009: 215). Hâlbuki kanaatimizce, çalışanın özel yaşamı ve aile yaşamına saygı hakkı kapsamında değerlendirilen farklı bireysel özelliklerinin (yaşam tarzı, kıyafet tercihi, özel ilişkiler, cinsel tercih ve yönelimler, aile ilişkileri, sağlık durumu vs.), düşünce vicdan ve din özgürlüğünün (farklı inançlar ve inançsızlık da dâhil olmak üzere), ifade özgürlüğünün (siyasi, felsefi, vs.), örgütlenme ve toplantı özgürlüklerinin (sendika ve siyasi parti üyeliği ile toplu eylemlere katılım vs.) iş ilişkilerinde işverenin müdahalelerine karşı korunması, bu maddelerde demokratik toplumda gereklilik kriterine yapılan açık yollama ile Sözleşme kapsamında yer almaktadır. Öte yandan İHAS'ın 1. maddesinde, Sözleşme hak ve özgürlüklerinin "herkese" tanınmasının güvence altına alındığı da dikkate alınarak bu bildiride genel olarak iş ilişkilerinde çalışanların Sözleşmenin 8-11. maddelerinde düzenlenen hak ve özgürlüklerinin korunmasının doğrudan doğruya Sözleşmenin kapsamına girdiği kabul edilecektir. [1]

1 Bu noktada vurgulanması gereken önemli bir diğer husus, çalışmanın kapsamı Sözleşmenin 8-11. maddeleri ile sınırlanmış olmasına rağmen, iş ilişkilerinde çalışanlara sağlanabilecek korunmasının sadece bu maddelerle sınırlı olmadığıdır. Örneğin; taraf devletlerin pozitif yükümlülüklerinin kabul edildiği bir sistem içinde, iş kazalarının, Sözleşmenin 2. maddesinde düzenlenen yaşam hakkının, çalışma koşul ve şartlarının Sözleşmenin 4. maddesinde düzenlenen kölelik ve zorla çalıştırma yasağının, iş ilişkilerinde ortaya çıkan uyuşmazlıkların yargısal çözümünde ortaya çıkan sorunların Sözleşmenin 6. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkı kapsamında değerlendirilerek korunması mümkündür. Bu konuda, Mahkemenin sağladığı güncel korumanın ötesinde, devamlı surette değişerek gelişen bakış açısı sonucunda gelecekteki kapsamı da umut vadetmektedir.

I. DEVLETİN TEMEL HAKLARI YATAY İLİŞKİLERDE KORUMA YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN TEORİK ÇERÇEVESİ

Sözleşme haklarının üçüncü kişilere etkisine ilişkin tartışma, anayasa hukuku kapsamında kamu-özel hukuk ayrımı [2] ile anayasal/temel hakların özel hukuk ilişkilerine etkisi konusundaki çok daha kapsamlı bir tartışmanın devamı niteliğindedir (Engle, 2009: 165; Çetin, 2015: 54-103).

İnsan haklarına sağlanan özel ve kurumsallaşmış hukuki ve siyasi korumanın, öncelikli olarak dikey ilişkiler bağlamında hakların devlete karşı korunması amacını taşıdığı söylenebilir. Temel hakların klasik (dikey/vertical) koruma etkisi, devlet ve birey arasındaki ilişkilerde geçerli iken, bu hakların yatay etkisi bireyler arasındaki ilişkilerde sonuç doğurmaktadır (Barak, 2001: 13; Gören, 2001: 3). Kamu makamları ile olan dikey ilişkide sadece birey bir hakka dayanabilirken, yatay ilişkilerde uyuşmazlığın her iki tarafı da aynı veya farklı bir hakka dayanacaktır (Oliver ve Fedtke, 2007: 5).

Temel hakların yatay (üçüncü kişilere) etkisi doktrini, [3] anayasal hakların kişiler arasındaki ilişkilerdeki özel hukuk etkileşimleri konusunda bazı hukuki yükümlülüklere yol açtığına ilişkin düşüncenin somutlaşmış halidir (Engle, 2009: 165). Farklı bir ifade ile konu, özel hukukun eşitliğe dayalı düzeninde ortaya çıkan ihtilaflarda bireylerin kendi aralarında temel haklara dayanıp dayanamayacağı veya ne ölçüde dayanacağı probleminin çözümüne ilişkindir (Gören, 2001: 4). Zira temel hakların üçüncü kişilere etkisi ifadesinin de, temel hakların birinci derecede geçerli olduğu özel hukuk süjesi-devlet ilişkisi üzerindeki etkisinin, temel hak muhatapları olarak özel hukuk süjelerini kapsayacak şekilde genişletilmesi nedeniyle kullanıldığı belirtilmiştir (Barak, 2001: 13). İşte; temel hakların dikey uygulaması yani devletin gücünün bireyler karşısında sınırlandırılması, çoğunlukla anayasalarda da düzenlenen ve kabul edilen bir olgu olmasına rağmen, bu hakların yatay uygulaması konusunda uzun zamandır devam eden farklı tartışmalar söz konusudur. Bu tartışmalarda, temel hakların objektif değerler düzeni öğeleri olarak hukukun tüm alanlarında geçerli olduğu, bu nedenle bireylerin kendi aralarındaki hukuk ilişkilerini de etkilediği genel olarak kabul edilmektedir. Konuya ilişkin tartışmalar esasen, bu etkinin kapsam ve şekli ile hukuk dogmatiğinde konuya ilişkin olarak geliştirilen çözümler konusundaki farklılıklara dayanmaktadır (Gören, 2001: 4). Temel hakların özel hukuk alanında uygulanmasına ilişkin bu tartışmalar, pek çok hukuk sistemi bakımından merkezi bir önem taşımaktadır. Temel hakların özel hukuka etkisi, farklı ülke-

2 Temel haklara ilişkin belgelerin yatay etkisi olup olmadığına ilişkin bir tartışmanın da sadece metinsel argümanlarla çözülemeyecek derin bir ideolojik kökene sahip bir tartışma olduğu ifade edilmiştir (Hunt, 2002: 172).

3 Alman terminolojisinde, dolaylı yatay etki "mittlebare drittwirkung" olarak doğrudan yatay etki ise, "unmittlebare drittwirkung" olarak ifade edilmektedir. Ayrıntılı açıklama için bkz., Drzemczewski, 1997: 200.

lerin hukuk sistemlerinde farklı şekillerde ele alınmaktadır. Bazı ülkelerde, bu hakların yatay ilişkilerde uygulanması, mevzuatta düzenlenirken, bazı ülkelerde ise konu ile ilgili bir sessizliğin bulunduğu veya muğlak düzenlemeler ile konunun yargı makamlarına bırakıldığı görülmektedir (Gören, 2001: 4-8; Barak, 1996: 241-268).

Dikey ilişkilerde temel hakların doğrudan uygulanması ilkesel olarak kabul edilirken, yatay ilişkiler bakımından konu oldukça belirsiz ve tartışmalıdır. [4] Temel hakların doğrudan uygulanması ile, anayasal normun yasama ya da yürütme işlemine gerek kalmaksızın uygulanabilmesi kastedilirken, [5] dolaylı uygulama durumunda, temel hakların özel hukuk alanında, genel ilkeler yoluyla belirli olmayan hukuk kurallarının açıklanmasında veya bir normun yorumlanmasında etkili olması[6] mümkün görülmektedir (Barak, 2001: 14; Engle, 2009: 166).

Farklı şekillerde [7] kabul edilen dolaylı yatay etki, temel hakların yükümlüsünün bireyler olmadığı temeline dayanır. [8] Bununla birlikte; bu haklar, objektif

4 Temel hakların özel hukuk alanındaki etkisini tamamen reddeden Klasik görüşe göre temel haklar, özel hukuk üzerinde herhangi bir etkiye sahip değildir. (Ertürk, 2002: 33-34; ayrıca bkz., Gören, 2001: 7).

5 Mutlak etki veya doğrudan doğruya/direkt etki olarak da anılan bu görüşe göre, temel haklar, "özel hukukta sadece düsturlar ya da yorum kuralları olarak etki doğurmamalıdır. Temel hakların özel hukuktaki geçerliliği için aracıya, sızma yerlerine ihtiyacı yoktur. Hukuksal etki doğrudan ve normatif bir etkidir. Temel hakların bireylerin salt objektif hukuksal bağlılığı ya da sübjektif özel hakkı olarak sonuç doğururlar. Birey özel hukuk ilişkilerinde de doğrudan doğruya temel haklara dayanabilir ve bu hakları diğer bireylere karşı ileri sürebilir." (Gören, 2001: 8-10). Nipperday tarafından daha sonra terkedilen bu görüşün, sadece F. Gamillscheg tarafından savunulduğu belirtilmiştir (Gören, 2001: 10; Ertürk, 2002: 37-38). Lewan tarafından ise, hakkın doğrudan yatay etkisinden bahsedebilmek için, herkese karşı ileri sürülebilecek mutlak bir hak olarak nitelendirilebilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Lewan, 1968: 571, 572). Bilgi için ayrıca bkz., Boyar, 2013: 56-58.

6 Bu görüşü benimseyen başlıca yazarlardan biri Dürig'dir. Yazara göre; temel haklarda bulunan etkinin gücü, özel hukuk yorumlarında da dikkate alınmalı ve özellikle genel ilkelerin yorumunda mutlaka değerlendirilmelidir (Ertürk, 2002: 34; Gören, 2001: 12 vd.).

7 Dolaylı yatay etki modelinin güçlü ve zayıf olarak nitelendirilen farklı şekillerde kabul edilmesi ve uygulanması mümkündür (Phillipson, 1999: 826, 830 vd.; Ertürk, 2002: 39-49; Boyar, 2013: 58-59).

8 Temel hakların dolaylı etkisi görüşüne göre; temel haklar sadece devlete yönelik kamu haklarıdır. Doğrudan doğruya etkinin kabulü, kişilerin anayasa ile korunan irade özerkliği ilkesini tehlikeye düşürecek, kişi özgürlüğü ve özerkliğinin aşırı ölçüde sınırlandırılmasına neden olacaktır. Ancak; kamu hukuku ve özel hukuk sistemleri hukukun iki ayrı bölümü olduklarından, temel hakların özel hukuku dolaylı olarak etkilediği kabul edilmelidir. Özel hukukun genel kuralları ve soyut kavramları anayasaya uygun yorumlanmalıdır. (Gören, 2001: 12-13; Ertürk, 2002: 39-42).

değerler düzenini sağlamaları veya örneğin, yargıcın özel hukukun yorumlanmasında bu hakların koruyucu fonksiyonunu dikkate almak zorunda olması sonucunda, özel kişiler arasındaki ilişkilere etki ederler. Bu bağlamda; dolaylı yatay etkinin sağlanması ile çoğu kez temel haklar ile özel kişiler arasında zayıf da olsa bir bağlantı sağlanacağı belirtilmiştir (Engle, 2009: 166).

Hakların yatay etkisi konusunda, birbirinden oldukça farklı yaklaşımlar arasında günümüzde en çok kabul edilen yaklaşımın hakların dolaylı yatay etkisine ilişkin teori olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Gören, 2001: 13; Ertürk, 2002: 42; Boyar, 2013: 60). Örneğin; Gören'e göre temel haklar, bireyler arasındaki ilişkilerde tamamen anlamsız değildir ve bu ilişkilerin yargısal değerlendirmelerde gözden uzak tutulmamaları gerekir. Ancak; yazara göre kişi özgürlüğü ve özerkliğinin aşırı ölçüde sınırlandırılmasına neden olacak doğrudan etkinin kabulü mümkün değildir (Gören, 2001: 13). Boyar tarafından da kamu ve özel hukuk dallarının aynı hukuk sisteminin tamamlayıcı birer parçası olarak görülmesi gerektiği ve devlet yükümlülüklerinin kapsamının dolaylı etki teorisi uyarınca belirlenmesinin İHAS ve 1982 Anayasası sistematiğine daha uygun olduğu belirtilmiştir (Boyar, 2013: 60).

Oliver tarafından da dolaylı yatay etkinin kabul edildiği görülmektedir. Yazara göre temel hakların yatay etkisi, ekonomik anayasanın (Wirtschaftsverfassung) içkin ilkelerinin somutlaşmış halidir. Yatay etki tanınan hakların, genel hukuk düzeni yani ekonomik anayasanın kurucu unsurları olduğunu ifade eden yazar, genel olarak uyulması gerekli olan bu hakların hâkim tarafından bireylerin özel hak ve ödevlerinin yorumlanması konusunda yol gösterici olarak kullanılmalarının mümkün olduğu görüşündedir (Engle, 2009: 166).

II. SÖZLEŞME HAKLARININ YATAY İLİŞKİLERDE YORUMU VE UYGULANMASI

1. Genel Olarak

Sözleşmeye taraf devletlerin, dikey ilişkilerde bireylerin Sözleşme haklarına yönelen hak ihlallerinden doğrudan sorumlu olduğu açıktır. Ancak, Sözleşme haklarının yatay etkisi ve/veya özel tarafların eylemlerine uygulanabilirliği ile taraf devletlerin bu konudaki yükümlülüklerinin kapsam ve sınırları tartışmalıdır. Bu konuda, Sözleşmenin hazırlık ve kabulü dönemlerinde, Sözleşme haklarına doğrudan veya dolaylı yatay etki sağlanmasının, olasılık olarak dahi düşünülmediği sık sık dile getirilmektedir (Spielmann, 2007: 429; Phillipson, 1999: 826-827; Cherednychenko, 2007: 147). [9]

Sözleşme sisteminde, Sözleşmenin doğrudan yatay etkiye sahip olması yani, bireyler arasında gerçekleşen hak ihlalleri konusunda özel kişilerin sorumlu tutulması imkansızdır (Pattinson ve Beyleveld, 2002: 626; Spielmann, 2007:

9 Hazırlık çalışmaları da Sözleşme hükümlerinin esasen bireyler arasındaki ilişkiler dikkate alınarak düzenlenmediğini göstermektedir.

428-429). Zira; İHAS uyarınca ancak devletlere karşı şikayet başvurusunda bulunulabilmektedir. Dolayısıyla bireylere karşı yapılacak başvurular, Strasbourg organları tarafından, Sözleşmenin 34. maddesi uyarınca; Mahkemenin kişi yönünden yetkisi (rationae personae) ile uyumlu olmaması nedeniyle doğrudan kabul edilemez ilan edilmektedir (***ö***rnek olarak, ECtHR, 2003, 47748/99; 2001, 53921/00; 2002, 48757/99). Dolayısıyla Sözleşmenin yatay etkisine ilişkin tartışmaların merkezinde, bireylerin birbirlerinin Sözleşme haklarını ihlal ettiği durumlarda, ilgili devletin uluslararası alanda bu ihlalden sorumlu tutulabilmesi yer almaktadır (Boyar, 2013: 60).

Sözleşmenin, devletlerin birbirlerine karşı ve özel kişilere karşı eylemleri bakımından bağlayıcı olduğu şüphesizdir. Ancak; Sözleşme hükümlerinin özel kişilerin karşılıklı davranışları bakımından geçerli olup olmayacağı ve geçerli olduğunun kabul edilmesi halinde bunun kapsamı konusunda oldukça farklı görüşler olduğu görülmektedir.

Bazı yazarlar, Sözleşmenin özel kişiler arasındaki ilişkiler bakımından doğrudan uygulanabilir olduğunun kabul edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür (Ellger, 2001: 166). Örneğin Clapham'e göre, Sözleşmede sadece devlet tarafından bireye yöneltilen müdahalelerden bahsedilmiş olması, bireyler bakımından da yükümlülüklerin varlığına engel değildir (Clapham, 2006: 352-355). Ancak bu görüşün, İHAM'ın yanı sıra doktrinde de ikna edici bulunmadığı belirtilmelidir (Ellger, 2001: 167). Sözleşme organlarınca ve doktrinde genel olarak kabul edilen görüş, Sözleşmede düzenlenen hakların özel hukuk ilişkilerinde dolaylı yatay etkisinin bulunduğu yönündedir. Genel olarak, yatay etki kavramı ile ifade edilen Sözleşmenin özel hukuk alanında uygulanabilirliği, İHAM tarafından kabul edilmiş olmakla birlikte, kavramsal anlam ve kapsamının tam olarak açıklığa kavuşturulduğunu söylemek mümkün değildir. Mahkeme, bir kararında bu durumu şu şekilde ifade etmiştir: "Mahkeme, Sözleşme güvencelerinin özel kişiler arasındaki ilişkilere hangi ölçüde yayılabileceğine ilişkin genel bir teori geliştirmenin gerekli olmadığı kanaatindedir" (ECtHR, 24699/94, 2001: 46). [10]

Doktrinde, Sözleşme haklarının yatay ilişkilere uygulanmasının temelleri konusunda farklı görüşler ileri sürülmüştür. İlk olarak; Sözleşme haklarının yatay ilişkilere uygulanmasının uluslararası hukuka, Sözleşmenin Başlangıç Bölümüne ve farklı madde metinlerindeki ifadelere dayandırıldığı çeşitli görüşler mevcuttur. Örneğin; bir görüşe göre Sözleşmenin 1. maddesi bu sonuca varmak için yeterlidir. Sözleşmenin "İnsan Haklarına Saygı Yükümlülüğü" başlıklı 1. Maddesi metni, esasen devletin eylemlerine yöneltilmiş bir ifadeye sahip gibi yorumlanabilecekse de, tersi bir yorum ile devletlerin kendi egemenlik alanlarındaki herkes bakımından Sözleşme ile tanımlanan hakların, mağdurun hakkı özel kişilerce ihlal edilse dahi koruma yükümlülüğü altında oldukları belirtilmektedir (Drzemczewski, 1979: 176-177; Dickson, 2010: 204).

10 İHAM kararlarında başvuru numarası, karar tarihi ve varsa paragraf numarasına atıfta bulunulacaktır.

Doktrinde, yatay ilişkilerde Sözleşme haklarının korunması konusunda, devletlerin yükümlülüğünün, hakların kötüye kullanılmasının yasaklandığı Sözleşmenin 17. maddesine ve etkili bir hukuki yola başvurma hakkının tanındığı Sözleşmenin 13. maddesine dayandırılmasının mümkün olduğu da savunulmuştur (MacQueen ve Brodie, 2002: 151).

Bir diğer görüşe göre devletlerin, Sözleşme ile tanınan hakların gerçek kişiler, hükümet dışı kuruluşlar ve kişi grupları tarafından etkin şekilde kullanılmasına engel olmama yükümlülüğüne yer verilen Sözleşmenin 34. maddesi, Sözleşmeyi hazırlayanların Sözleşmenin yatay ilişkilere etkisini amaçladıklarını göstermektedir. Spielmann'a göre ise; 34. madde bu şekilde yorumlanmasa dahi, Sözleşmenin pek çok maddesinin metni ve ruhu, düzenlenen hakların özel ilişkiler ile ilgili ve bu ilişkiler bakımından uygulanabilir olduğunu göstermektedir (Spielmann, 2007: 428).

Belli bir Sözleşme hakkının yatay etkiye sahip olup olmadığına her bir hak bakımından ayrı ayrı, hakkın doğasına ve hazırlanması sürecine odaklanılarak karar verilmesi gerektiği de ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre; 'herkes....hakkına sahiptir ...' şeklinde düzenlenen bir Sözleşme maddesinin, yatay etkisi olduğu da düşünülebilecek iken, devlete ihlal etmeme yükümlülüğü yükleyen haklar bakımından aynı etkiden bahsetmek mümkün olmayacaktır (Raphael, 2000: 508).

Ayrıca; İHAS'ın 8-11. maddelerinin 2. fıkralarında, ilgili hakkın meşru sınırlama sebeplerinden biri olarak sayılan "başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması"nın da bu maddelerin yatay etkisi konusunda temel kabul edilmesi mümkündür (Pattison ve Beyleveld, 2002: 626-627; Boyar, 2013: 61). Mahkemenin de bir kararında, "başkalarının hak ve özgürlükleri" ibaresinin öncelikle Sözleşmede düzenlenen diğer hak ve özgürlükleri işaret ettiği, dolayısıyla 8-11. madde hakları ile çatışan diğer sözleşme haklarının yatay olarak uygulanabilir olduğu belirtilmiştir (ECtHR, 25088/94, 1999: 113). Tüm bu tartışmaların ötesinde bugün, Sözleşme hakları ile bireylerin birbirleriyle olan ilişkilerinde, devletlere yüklenen yükümlülükler kanalı ile bireylere dolaylı bir koruma sağlandığı söylenebilir.

2. Sözleşme Haklarının Dolaylı Yatay Etkisi

Sözleşme kapsamında pozitif yükümlülükler doktrininin[11] asli amacı, bazı durumlarda, devletlerin Sözleşme haklarının etkili uygulanmasının sağlanması amacıyla pozitif eylemelerde bulunma yükümlülüğü altında olduklarını işaret etmektir. Sözleşme kapsamında taraf devletler bakımından kabul edilen pozitif

11 İHAM; genel olarak ekonomik, sosyal ve kültürel hakların korunması amacına yönelen belgelerde devletlerin yükümlülüğü olarak belirlenen saygı gösterme, koruma ve uygulama yükümlülüklerine dayanan üçlü tipoloji yerine daha basit olarak nitelendirilebilecek bir şekilde devlet yükümlülüklerinin negatif ve pozitif yükümlülükler olarak iki kategoride toplandığı bir yaklaşım uygulamaktadır (Çetin, 2015: 54 vd.; Koch, 2009: 14).

yükümlülükler, bireyin haklarına yatay ilişkiler bağlamında yapılan müdahalelere doğru tepki vermekteki başarısızlığı ile de ilgilidir (Spielmann, 2007: 436).

Akandji-Kombe tarafından; Mahkemenin özellikle ilk dönem kararlarında, pozitif yükümlülük olgusuna atıfta bulunmaksızın, ulusal hukuk sisteminde, Sözleşme metni ile bağdaşmayan düzenlemelere dayanarak verdiği kararların (ECtHR, 7601/76, 1981; 16130/90, 1993; 24699/94, 2001), bu tip davalara ilişkin sorunsalın pozitif yükümlülük sorunu dışında kaldığı ve dolayısı ile Sözleşmenin yatay etkisinin bu yükümlülüklerden kısmen bağımsız olduğu izlenimi yarattığı ifade edilmiştir (Akandji-Kombe, 2008: 15). Ancak Mahkemenin, Young, James ve Webster kararında (ECtHR, 7601/76, 7806/77, 1981), açıkça pozitif yükümlülük olgusuna atıfta bulunmamakla birlikte, gerek yasama organının eksikliğinden ve gerekse yürürlükteki ilgili mevzuatın uygulanış şeklinden doğan işveren uygulamasını, devletin sorumluluğu kapsamında değerlendirdiği görülmektedir (Boyar, 2013: 63; Akandji-Kombe, 2008: 15). Bu davada; Britanya demiryollarında çalışan başvurucuların, işverenin kapalı iş yeri uygulaması kapsamında anlaşmalı olduğu sendikalardan birine üye olmamaları nedeniyle işlerine son verilmesinin, Sözleşmenin 11. maddesinin ihlali niteliğinde olduğu ileri sürülmüştür (para. 45). Mahkeme, devletin sorumluluğuna ilişkin olarak yaptığı incelemede öncelikle Sözleşmenin 1. maddesinde her devletin, Sözleşmede düzenlenen hak ve özgürlükleri, kendi egemenlik yetkisi içinde bulunan herkes için güvence altına aldıklarını hatırlatmıştır. Mahkemeye göre, bu hak ve özgürlüklerden birinin ihlali, ulusal mevzuatın çıkarılmasında bu yükümlülüğe uymamanın bir sonucu olduğu takdirde, ihlalden ötürü devletin sorumluluğu ortaya çıkar. Bu davaya yol açan olayların yakın sebebi Britanya Demiryolları ile sendikalar arasındaki 1975 tarihli Sözleşme olmakla birlikte, başvuruculların şikâyet ettikleri muameleyi hukuka uygun kılan şey, o tarihte yürürlükte bulunan iç hukuktur. Bu nedenle, Sözleşmenin ihlalinden ötürü davalı devletin sorumluluğu bulunmaktadır (para. 49). [12] Görüldüğü üzere; Mahkeme, gerek yasama organının eksikliği gerekse yürürlükteki ilgili mevzuatın uygulanış şeklinden kaynaklansın, işveren tarafından yapılan uygulamayı, devletin sorumluluğu kapsamında değerlendirmektedir (aynı yönde Boyar, 2013: 63).

Mahkeme, bu karardan itibaren devamlı olarak, devletlerin Sözleşmenin 1. maddesinden kaynaklanan Sözleşme hak ve özgürlüklerinin, ulusal yargı yetkisi içindeki herkese uygulanmasına ilişkin yükümlülüğüne riayet etmemesi sonu-

12 Mahkeme, devletin ayrıca işveren olarak sorumluluğunun veya demiryollarının, devletin kontrolü altında olduğuna dair iddiaların incelenmesini gerekli görmemiştir (para. 49). Stedman kararında, özel sektör çalışanı olan başvurucunun, iş sözleşmesinin Pazar günleri de çalışmasını gerektirecek şekilde değiştirilmesini kabul etmemesi nedeniyle işten çıkarılmasının, Pazar günlerinin dini önemi bakımından, Sözleşmenin 9. maddesinin ihlali niteliğinde olduğuna ilişkin iddiasını değerlendiren Komisyon da aynı tespitlerde bulunmuştur (ECtHR, 29107/95, 1997; ayrıca bkz., ECtHR, 5589/72, 1976; 16130/90, 1993).

cunda, bir ihlalin söz konusu olduğu durumlarda, sorumluluğunun ortaya çıkacağına karar vermiştir. Bu bağlamda; Mahkeme 1981 yılında, devletlerin yatay ilişkiler kapsamında pozitif yükümlülüklerini örgütlenme özgürlüğü (sendika özgürlüğü) ve özel yaşama saygı hakkının korunması konusunda kabul ettikten sonra, takip eden süreçte Sözleşme ve ek Protokoller ile tanınan tüm haklar bakımından doktrini geliştirmeye devam etmiştir.

Sözleşme kapsamında iş ilişkilerinde çalışanın 8-11. madde haklarının işverene karşı kamu hukuku iş ilişkisinin yanı sıra özel hukuk iş ilişkilerinde de korunması gerekliliği açıktır. Zira özel hukuk iş ilişkilerinin de ulusal hukuk sistemlerinde yasalarla düzenlendiği ve genellikle ulusal mahkemeler tarafından hukuka uygunluğunun değerlendirildiği dikkate alındığında, devletin bu konudaki sorumluluğunun kabul edilmesi gerekmektedir. Bu durumda; devletlerin, bireylerin özel hukuk ilişkilerinde ortaya çıkabilecek müdahalelere karşı Sözleşme haklarından etkili şekilde faydalanmasının sağlanması yükümlülüğünden bahsedilebilir (Leto, 2006: 424-425; Hunt, 2002: 173). Mahkeme de prensip olarak, özel hukuk iş ilişkileri kapsamında çalışanlarca ileri sürülen 8-11. madde hak ihlalleri konusunda, devletlerin pozitif bir yükümlülüğü bulunduğunu kabul etmektedir. [13]

Yine 1997 yılında Komisyon tarafından karara bağlanan Stedman başvurusunda; her ne kadar başvurucu özel bir şirkette çalışmış ve işten çıkarılmış olsa da, başvurucunun Sözleşme haklarına yönelen müdahaleden kaynaklanan sorumluluğun, devletçe de paylaşılacağı belirtilmiştir. Komisyona göre bu durum söze konu müdahalenin, iç hukukta Sözleşme haklarından faydalanmanın sağlanması yükümlülüğüne uyulmamasından kaynaklanmasının bir sonucudur (ECtHR, 29107/95, 1997; 7601/76, 7806/77, 1980, 49). Mahkeme, 2000 yılında verdiği Fuentes Bobo kararında (ECtHR, 39293/98, 2000, 38), Sözleşmenin 10. maddesi kapsamında yaptığı değerlendirmede, gerek kamu gerekse özel hukuk kapsamında olsun işveren ve çalışanlar arasındaki ilişkiler bakımından Sözleşmenin 10. maddesi ile sağlanan korumanın devreye gireceğini belirtmiştir.

13 Rommelfanger başvurusunda (ECtHR, 12242/86, 1989); Katolik hastanesinde doktor olarak çalışan başvurucu Katolik kurumu kürtaja ilişkin prensiplerine aykırı açıklamaları nedeniyle işten çıkarılmıştır. Komisyona göre, başvurucunun, özel sektör işvereni tarafından işten çıkarılmış olması ve Katolik Kilisesinin, Alman mevzuatı uyarınca kamu hukuku özel statüsüne sahip olması, başvurucunun işten çıkarılmasını doğrudan bir devlet müdahalesi olarak kabulüne neden olmamaktadır. Bununla birlikte Komisyon, başvurucunun da ulusal mahkemelerin maruz kaldığı işten çıkarma yaptırımı karşısında kendisini korumadığı iddiasında bulunduğunu not etmiştir. Taraf devletlerin Sözleşmenin 1. maddesinden kaynaklanan yükümlülüğünü hatırlatan Komisyon, bazı durumlarda devlet tarafından hakların etkili şekilde korunması amacıyla pozitif adımlar atılmasının gerekli olabileceğini belirtmiştir. Başvuruya konu olay bakımından, işverenin başvurucunun işten çıkarılmasına ilişkin kararı konusunda da devletin başvurucunun ifade özgürlüğünün korunması konusunda pozitif bir yükümlülüğü bulunmaktadır (ECtHR, 12242/86, 1989).

Mahkemenin özellikle son dönem kararları dikkate alındığında; Sözleşme haklarının, genel olarak bireyler arasındaki ilişkilerde [14] ve iş ilişkilerinde çalışanın Sözleşme haklarının işveren karşısında korunmasının, devletlerin pozitif yükümlülükleri kapsamında kabul edildiği belirtilmelidir. Ancak bu noktada vurgulanması gereken husus, devletlerin yatay ilişkiler konusundaki pozitif yükümlülüğünün, sadece bireyin Sözleşmenin bir maddesini ihlal etmesi nedeniyle devlet aleyhine hüküm verilmesine yol açmadığıdır. Devletin yatay ilişkilerde Sözleşme haklarının ihlalinden sorumlu tutulması, bireyin ihlale neden olan davranışını görmek noktasında başarısız olması veya bu ihlali tolare etmesinden kaynaklanmaktadır. Farklı bir ifade ile devlet, İHAM tarafından hukuken veya maddi olarak bireylerin haklarının ihlal edilmesini önleyememesi ya da faillerin cezalandırılmasını mümkün kılmamasından dolayı sorumlu tutulmaktadır (Akandji-Kombe, 2008: 14-15). 2006 yılında verilen Sørensen ve Rasmussen kararında, Büyük Daire de her ne kadar başvuru konusu müdahale özel hukuk iş ilişkisi ile ilgili olsa ve devletin doğrudan bir müdahalesinden kaynaklanmasa da Sözleşme hakları bakımından sorumluluğunun devam ettiğini ifade etmiştir (ECtHR, 52562/99, 2006, 57). Bu bağlamda; devletlerin, Sözleşme haklarının doğrudan kamu makamlarından gelebilecek keyfi müdahalelerin yanı sıra etkili şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla bazı durumlarda yatay ilişkilerde de makul ve uygun önlemler almak suretiyle müdahale etme yükümlülüğü bulunmaktadır (para. 57; mutatis mutandis, ECtHR, 15573/89, 1996, 45; 30668/96, 2002, 41; 28274/08, 2011, 44; 39293/98, 2000, 38; 28955/06, 2011, 59-62; 48420/10, 2013, 84).

Bu açıklamalar kapsamında Mahkemenin, özel hukuk iş ilişkilerinde çalışanların 8-11 madde haklarının işveren tarafından ihlal edildiğine ilişkin iddialarında müdahale, doğrudan devlet tarafından gerçekleştirilmemiş olsa dahi, başvurucunun haklarının ulusal hukukta sağlanması konusundaki yetersizliğinden kaynaklanıyorsa devletin bu ihtilaflar bakımından sorumlu olduğunu kabul ettiği belirtilmelidir (ECtHR, 52562/99, 52620/99, 2006, 57).

III. İHAM'IN YATAY İŞ İLİŞKİLERİNDE DEVLETİN YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ İNCELEME YÖNTEMLERİ

İHAM, Sözleşmenin özel hukuk ilişkilerine uygulanması konusunda farklı yöntemlere başvurarak Sözleşme haklarının yatay ilişkilere etkisinin uygulanması konusunda çeşitli olanaklar yaratmaktadır. Spielmann tarafından da vurgulandığı üzere; Mahkeme tarafından bu konuda kullanılan yöntemlere ilişkin olarak yapılacak bir ayrım, ancak betimsel nitelikte olacaktır. Zira bu tip bir ayrım he-

14 Sözleşmenin genel olarak bireyler arasındaki ihtilaflar bakımından taraf devletlerin pozitif yükümlülükleri konusunda hızla büyüyen bir içtihadı olduğu söylenebilir. Bu konuya ilişkin ihlal iddiaları ile ilgili olarak Mahkeme tarafından verilen farklı kararlar için bkz., ECtHR 10126/82, 1988; 24699/94, 2001; 68416/01, 2005; 13134/87, 1993; 22860/02, 2005.

nüz kuramsal bir temele dayanmamaktadır. Bu bağlamda, yazar tarafından da ifade edildiği gibi Mahkeme tarafından kullanılan bu yöntemlerin teorik farklılıklar yaratmak ve göstermekten ziyade, Mahkeme içtihadına dayanan açıklamalar olarak kabul edilmesi yerinde olur (Spielmann, 2007: 428, dn 6).

Spielmann ve Cherednychenko tarafından yapılan ve Mahkemenin Sözleşmenin yatay ilişkilere etkisini konu alan farklı çalışmalarda (Spielmann, 2007; Cherednychenko, 2006); Mahkeme tarafından kullanılan yöntemler belirlenmeye çalışılmıştır. Yazarlar tarafından yapılan ayrımlar da dikkate alındığında, devletlerin pozitif yükümlülükleri kapsamında, özel hukuk iş ilişkilerinde sözleşme hak ve özgürlüklerinin korunmasına ilişkin başlıca iki ayrı yöntemden[15] bahsedilmesi mümkündür. Bunlardan ilki, Sözleşmenin taraf devletlere pozitif yükümlülükler kapsamında yüklediği "gerekli önlemleri alma yükümlülüğü"nün değerlendirilmesidir. İkinci yöntem ise, tebliğin konusu bağlamında İHAM'ın "özel hukuk iş ilişkilerine ilişkin ulusal mahkeme kararları"nı değerlendirmesidir.

1. Sözleşme Haklarının Korunması Konusunda Gerekli Önlemleri Alma Yükümlülüğü

Mahkeme, Sözleşme haklarının yatay ilişkilerde korunması konusunda gerekli önlemleri alma yükümlülüğünü devletlerin pozitif yükümlülükleri kapsamında değerlendirmektedir. Devletin pozitif yükümlülüklerini yerine getirilmesi mevcut veya yeni bir yasanın kabul edilmesi[16], idari uygulamaların değiştirilmesi[17] veya bireylerin temel haklarından uygulamada da yararlanabilmelerinin sağlanması amacına yönelik olarak sürekli mali teşebbüslerde bulunulmasını [18] gerektirebilmektedir. Mahkeme farklı kararlarında, Sözleşme haklarının yatay ilişkilerde korunması konusunda devletlere yüklenen pozitif yükümlülüklerin, hakkın korunması amacı ile bireylerin haklarının korunması ve uygulanması için yargısal bir düzenleyici çerçevenin oluşturulması da dâhil olmak üzere çeşitli önlemler alınmasını da kapsadığını belirtmiştir. [19] Devletin, Sözleşme haklarına yatay etki sağlamak konusundaki yükümlülüğüne, belirli bir dernek tarafından

15 Bu konuda, Sözleşme hak ve özgürlüklerinin özel hukuk iş ilişkilerine etkisi bakımından, belirlenebilecek bir diğer yöntem, özel hukuk iş ilişkilerine etki eden herhangi bir yasal düzenlemenin Sözleşme hakları ile çatışması durumudur. Bu durumda, Sözleşmenin 8-11. maddeleri ile bağlantılı olarak 14. maddesi kapsamında yapılan değerlendirmelerde, Mahkeme tarafından bu tip düzenlemelerin Sözleşmeye aykırılık teşkil ettiği sonucuna ulaşılabilmektedir. Bkz., ECtHR, 55480/00, 2004; 77955/01, 2006; 33554/03, 2006.

16 Örneğin bkz., ECtHR, 8978/80, 1985; 7601/76, 7806/77, 1981; 52562/99, 2006; 30668/96, 2002.

17 Örneğin bkz., ECtHR, 10454/83, 1989, 42-49.

18 Örneğin bkz., ECtHR, 6289/73, 1979, 20-28.

19 ECtHR, 32346/96, 2000, 63; ayrıca bkz., ECtHR, 8978/80, 1985, 23; 23452/94; 1998, 115.

barışçıl toplanma hakkının başka bireylerce ihlal edilmesine karşı korunmaya ilişkin talebi [20] veya bir babanın, aile yaşamına saygı hakkının, kayınvalide ve kayınbabası tarafından gerçekleştirilen ihlallere karşı korunması talebi [21] örnek olarak verilebilir (Cherednychenko, 2006: 200).

Devletlerin Sözleşme haklarına yatay etki sağlamak konusundaki yükümlülüğüne, özel hukuk iş ilişkilerinde çalışanların, işverenin Sözleşme haklarının ihlali niteliğindeki kararlarına karşı korunmasına ilişkin talepleri de dâhildir. Buna göre, devletin bireylerin Sözleşme haklarının korunmasına ilişkin yükümlülüğünün temelinde, kamu makamlarının söze konu hakka aktif bir müdahalede bulunup bulunmaması değil; bireyin hakkına işveren tarafından iş ilişkisinde yapılan müdahale konusunda devletin eylemsizliğinin, 8-11. madde haklarının ihlali sonucunu doğurup doğurmadığı yer almaktadır. Böyle bir yükümlülüğün varlığı, devletin yasal düzenleme yapmak veya özel taraflar arasındaki ilişkiler bakımından Sözleşme haklarına ilişkin standartlar oluşturarak bu haklara yatay etki sağlamak konusunda başarısız olmasından kaynaklanmaktadır.

2002 yılında verilen Wilson, National Union of Journalists ve diğerleri kararında Mahkeme, devletin 11. madde kapsamındaki pozitif yükümlülüklerini değerlendirmiştir. Başvuruda, işveren tarafından başvuruculara imzalayacakları yeni bireysel iş sözleşmeleri ile üyesi oldukları sendikaların toplu sözleşme ve temsil yetkilerini geri almaları karşılığında ücret artışı ve diğer bazı sosyal haklar sağlanması önerilmiştir. Başvuruculara, bu iş sözleşmelerini imzalamayı reddetmeleri sonucunda, ücret ve diğer sosyal hakları, sözleşmeyi imzalayan diğer işçilere kıyasla düşük kalmıştır (ECtHR, 30668/96, 2002).

İHAM'a yapılan başvuruda, Birleşik Krallık Hukuku'nda, işverenlere sendikaları tanımama (de-recognise) hakkı verildiği belirtilmiştir. Bu şekilde devletin başvuruculara çıkarlarını korumak için sendikaya üye olma haklarını ve ifade özgürlüklerini koruma yükümlülüğünü ihlal ettiği ve bu durumun Sözleşmenin 10. ve 11 ve maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür (para. 3, 51).

Mahkeme, başvuru ile ilgili olarak yaptığı incelemede, devletlerin 11. madde çerçevesinde üstlendiği pozitif yükümlülüğü bir kez daha vurgulamıştır. Mahkemeye göre; her ne kadar 11. maddenin temel amacı, tanıdığı hakların kullanılmasında kamu yetkililerinin keyfi müdahalelerine karşı bireyi korumak ise de, bu hakların etkili şekilde kullanılmasını sağlamak konusunda pozitif yükümlülükleri de mevcuttur (para. 41). Davada, başvuruculara ihlal iddiasında bulundukları olaylar bakımından ilke olarak devletin doğrudan bir müdahalesi söz konusu değildir. Ancak bu uygulamalar, devletin Sözleşmenin 11. maddesi haklarını iç hukukta korunmak konusunda başarısız olmasından kaynaklanıyorsa, sorumluluğunu doğuracaktır (para. 41). [22]

20 ECtHR, 10126/82, 1988.

21 ECtHR, 19823/92, 1994.

22 Benzer açıklamalar için bkz., ECtHR, 15573/89, 1996, 45; 34503/97, 2008, 110; 10126/82, 1988, 32-34; 15573/89, 1996, 45; 39293/98, 2000, 38.

Mahkeme, Birleşik Krallık Hukuku'nda, işveren tarafından sendikanın üyelerinin çıkarlarını korumak için mücadele etme yeteneğinin zayıflatılması veya engel olunmasının mümkün olduğunu belirtmiştir (para. 47). [23] Bu bağlamda, işverenler tarafından çalışanların önemli sendikal haklardan feragat etmeye ikna etmek için mali teşvik tedbirleri kullanmasına izin veren ilgili devletin, 11. maddede korunan hakların kullanılmasını garanti etmek şeklindeki pozitif yükümlülüğünü yerine getirmediğine, bu nedenle başvurucu sendikalar ve bireyler bakımından 11. maddenin ihlal edildiğine karar verilmiştir (para. 48).

Konuya ilişkin olarak iş ilişkileri bağlamında örnek olarak verilebilecek bir diğer karar, 2012 yılında verilen Redfearn kararıdır (ECtHR, 47335/06, 2012). Bu davada, yerel yönetimlere ulaşım hizmeti sağlayan özel bir şirkette otobüs şoförü olarak çalışan başvurucu, çalışma performansı ve iş yerindeki tutumu konusunda herhangi bir sorun bulunmamasına rağmen, aşırı sağ görüşlü bir siyasi parti adına yerel meclis üyesi seçilmesinin akabinde işten çıkarılmasının Sözleşmenin 10 ve 11. maddelerinin ihlali niteliğinde olduğunu ileri sürmüştür (para. 27).

Mahkemeye göre başvurucunun şikâyet ettiği konularla ilgili olarak, ilgili devletin doğrudan bir müdahale veya girişimi bulunmasa da bu konular, devletin başvurucunun örgütlenme özgürlüğünü ulusal hukukta güvence altına almakta başarısız olmasından kaynaklandıysa, devletin sorumluluğu doğacaktır (para. 43). Diğer bir deyişle devletin, çalışanın özel sektör işvereni tarafından sadece belli bir siyasi partiye üye olması nedeniyle işten çıkarıldığı durumlara karşı koruma sağlamaya ilişkin ya da en azından bu tip bir iş sözleşmesinin feshinin, verili bütün koşulları ışığında bağımsız bir ölçülülük değerlendirmesi yapılmasını mümkün kılan araçların sağlanması konusunda pozitif bir yükümlülüğü bulunmaktadır (para. 43).

Redfearn davasında Mahkeme esasen devletin, çalışanların -bir yıllık deneme süresini tamamlamadan işten çıkarılan çalışanlar da dâhil olmak üzere- 11. madde haklarının korunması bakımından makul ve uygun önlemler alıp almadığını değerlendirmiştir (para. 52).

Mahkeme tarafından Sözleşmeye uyumunun tartışıldığı Birleşik Krallık'ta geçerli yasal hükümler şu şekilde açıklanabilir. 1996 tarihli İstihdam Hakları Yasası'nın, 94(1) düzenlemesi uyarınca; bir işçinin, işvereni tarafından haksız şekilde işten çıkarılmamaya ilişkin bir hakkı vardır. Yasa'nın 98(1) hükmü ile işverenin, işçiyi işten çıkarırken, düzenlemenin 2. fıkrasında belirlenen kategorilerden birine giren bir gerekçe göstermesi gerekmektedir. Ancak Yasada bu maddenin uygulanabilmesi için işçinin, iş sözleşmesinin feshi tarihine kadar en az bir yıl çalışmış olması gerekmektedir (para. 24). Yasa'nın 108(3) hükmü ile, bu bir yıllık süre gerekliliğinin uygulanması konusunda pek çok istisna tanınmıştır. Madde ile çalışanın doğum izni alması, işverenin Çalışma

23 Mahkeme tarafından yapılan bu tespitin, devletin aynı nedenle ASŞ bünyesindeki Bağımsız Uzmanlar Komitesi ve UÇÖ kapsamındaki Sendika Özgürlüğü Komitesi tarafından eleştirilere konu olduğu belirtilerek yapıldığı görülmektedir (para. 48).

Süresi Yönetmelikleri'ne (1998) aykırı talepleri veya çalışanın kamu yararına işvereni hakkında bilgi ifşa etmesi nedenleriyle işten çıkarılmanın yanı sıra ırk, cinsiyet veya inancı nedeniyle işten çıkarılan çalışanlar da madde ile belirlenen 1 yıl çalışma şartına ilişkin gereklilikten muaf tutulmuştur (para. 25). Ancak belirtilen düzenlemede, siyasi düşünce ve faaliyetler istisna kapsamına dâhil değildir.

Mahkeme, 1996 Yasası'nın siyasi düşünce ve/veya bağlantıları nedeniyle işten çıkarılan çalışanların, işten haksız nedenle çıkarıldıklarına ilişkin iddialarının karşılanması bakımından uygun bir iç hukuk yolu düzenlediğinin kabul edilebileceğini belirtmiştir (para. 50). Zira İş mahkemesinde bu tip bir dava açılması durumunda, çalışanın iş sözleşmesinin feshi bakımından önemli bir nedenin varlığını ispat yükü işverene düşmektedir. Özellikle, 1998 tarihli İnsan Hakları Yasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra ulusal mahkemeler davaları değerlendirirken, Sözleşmenin 11. maddesini de dikkate almak zorundadır (para. 50). Ancak başvurucu, iş sözleşmesinin feshi tarihinde bu dava bakımından şart koşulan bir yıllık bekleme süresini tamamlamadığı için bu davayı açamamıştır (para. 51). Başvurucunun bunun yerine 1976 tarihli Yasa'ya dayanarak açtığı ve ırk temelli ayrımcılığa uğradığını ileri sürdüğü dava ise ulusal mahkeme tarafından reddedilmiştir. 1976 tarihli Yasa'nın başvurucunun durumuna ilişkin bir koruma öngörmediğini dikkate alan Mahkeme, bir yıllık bekleme süresini tamamlamamış bir çalışan olarak başvurucunun, iş ilişkisinde İHAS'ın 11. maddesi hakları konusunda korunmasız bırakıldığını tespit etmiştir (para. 51).

Bir yıllık bekleme süresinin meşru nedenlere dayanılarak yapılan yasal bir düzenlemeden kaynaklandığı kabul eden[24] Mahkemeye göre, bu durum bu süre içinde çalışanın siyasi düşünce ve faaliyetleri nedeniyle işten çıkarıldığı durumlarda kendisine iş sözleşmesinin feshinin yasal denetimi bakımından bir olanak tanınmadığı sonucunu değiştirmemektedir (para. 54). Siyasi partilerin demokrasinin uygun işleyişi bakımından gerekli bir örgütlenme biçimi olduğu dikkate alındığında; bir hukuk sisteminde hukuki güvence eksikliği nedeniyle işverenlere çalışanın sadece bir siyasi partiye üye olması nedeniyle işten çıkarılması imkânı tanınması, suiistimal olanağı yaratmaktadır (para. 55). Zira ilgili devlette, bir yıllık bekleme süresi kapsamındaki çalışanların siyasi düşünce ve katılımları nedeniyle işten çıkarıldıklarına ilişkin haksız fesih iddialarını karşılayacak bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Mahkeme, ilgili devletin, bu eksiklik nedeniyle çalışanların korunması konusunda üzerine düşen makul

24 Zira Mahkemeye göre, devletlerin, sosyal ve ekonomik politikalar oluşturulması ve uygulanması konusunda sahip olduğu geniş takdir marjı da dikkate alındığında, ulusal işgücü piyasasının desteklenmesi amacıyla yeni çalışanların belli bir süre ile işten haksız olarak çıkarıldıkları iddiası ile dava açmalarının önlenmesi, makul ve uygun bir uygulama olarak kabul edilebilecektir (para. 53)

ve uygun önlemler alma yükümlülüğünü yerine getirmediği sonucuna ulaşmıştır (para. 57).

Görüldüğü üzere devletlerin, özel hukuk iş ilişkileri bağlamında Sözleşme haklarının özel hukuk iş ilişkilerinde korunması için uygun yasal düzenlemeler yapmaları gerekmektedir. Mahkeme, bu tip bir yasal düzenlemenin bulunmadığı veya mevcut düzenlemenin Sözleşme haklarının iş ilişkisinde korunması konusunda yetersiz olduğu durumlarda, devletlerin pozitif yükümlülüklerini yerine getirmediği sonucuna varmaktadır. Dolayısıyla özel hukuk iş ilişkilerinde, çalışanların 8-11. madde haklarını güvence altına almak için gerekli yasal düzenlemeler yapmak veya farklı bir ifade ile makul ve uygun önlemler almak konusunda ulusal makamların başarısız olduğu durumlarda, Mahkeme devletlerin pozitif yükümlülüklerini ihlal ettiği sonucuna varmaktadır. Ancak bu noktada vurgulanması gereken husus, Mahkeme tarafından belli bir konuya ilişkin ulusal hukuk kapsamında özel bir koruma olup olmadığı ile ilgilenilmediğidir. Bu konuda, kamu çalışanları ile özel sektör çalışanlarına sağlanan korumada bir fark mevcuttur. Mahkeme, kamu çalışanları söz konusu olduğunda, devletin kamu gücünü kullanan ve işveren sıfatları arasında açık bir ayrım yapılmadığını kabul etmektedir. İç hukukta bireylere, Sözleşme haklarına yönelebilecek keyfi müdahalelere karşı koruma sağlanması gerektiğini belirterek, ulusal hukukta, kamu makamlarının hangi koşulda müdahaleye yetkili olduğunun yeterli açıklıkta gösterilmesi gerektiğini belirtilmektedir. [25] Dolayısıyla devletin işveren olarak çalışanlarının haklarına müdahale teşkil eden işlemlerinin, yasa ile öngörülme şartını yerine getirmesi gerekmektedir. Bu davalarda, Örneğin Halford davasında polis merkezinde çalışanların telefon görüşmelerinin dinlenmesine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmaması, müdahalenin yasa ile öngörülmemesi sebebiyle, Sözleşmenin 8. maddesinin ihlaline neden olmuştur (ECtHR, 20605/92, 1997, 50). [26]

Özel hukuk iş ilişkileri bakımından ise Mahkeme, konuya ilişkin olarak ulusal hukukta herhangi özel bir düzenleme bulunmamasını tek başına bu şartın gerçekleştirilmediği şeklinde yorumlamamaktadır. Bu noktada, Mahkeme ulusal yargılamada, konuya ilişkin genel nitelikli yasaların dikkate alınarak uygun şekilde yorumlanmasını veya varsa ihlal iddiasına dayanak oluşturan uygulamanın dayandırıldığı iş hukuku kaynağının (iş yeri yönetmeliği, kıyafet kodu vb) uygun şekilde değerlendirilmesini yeterli bulmaktadır. Mahkemenin, iş hukukunun kendine özgü kaynakları olan iş yeri yönetmelikleri ve toplu iş sözleşmelerinin

25 ECtHR, 20605/92, 1997, 49; 8691/79, 1984, 67; mutatis mutandis 9248/81, 1987, 50-51.

26 Bu davada polis olan başvurucunun, iş yerinde telefonlarının dinlenmesinin meşruluğu konusunda yapılan incelemede, ilgili ulusal yasanın kamu makamlarınca sunulan iç iletişim sistemleri için geçerli olmadığı ve bu tip iletişimlerin dinlenmesi konusunda başka bir düzenlemenin de bulunmadığı dikkate alınmıştır. Benzer bir diğer dava için bkz., ECtHR, 64209/01, 2007.

de, ulusal iş hukuku kurallarına uygun olmaları ve ulaşılabilirlik ve öngörülebilirlik şartlarını sağlamaları durumunda öngörülebilirlik şartını yerine getirdiğini kabul ettiği belirtilmelidir. Örneğin, 2002 yılında verilen Madsen kararında ulusal hukukta kabul edilen işverenin yönetim ve işin kontrolü hakkının bir yansıması olan iş yeri yönetmeliğinin, ulusal yargı ve tahkim kararları doğrultusunda, hukuken öngörülebilir bir düzenleme olduğu kabul edilmiştir (ECtHR, 58341/00, 2002). [27]

Yapılan açıklamalar dikkate alındığında, İHAM tarafından özel hukuk iş ilişkisinde çalışanın Sözleşme hak ve özgürlüklerinin korunması için devletin pozitif yükümlülükleri kapsamında alması gereken önlemlerin ne şekilde yorumlandığı konusunda fikir yürütmek mümkündür. Mahkemenin, iş ilişkisinden kaynaklanan ihtilafın ve çalışanın bu ilişkide sözleşme hak ve özgürlüklerinin ihlal edildiğine ilişkin iddiasının bağımsız bir ölçülülük değerlendirmesi yapılmasını mümkün kılan araçların sağlanması kapsamında bireye bu iddiasını yargıya taşımak konusunda belli bir olanak tanıyan yasal düzenlemenin yapılması şeklinde yorumladığı kanaatindeyiz. Sözleşmede düzenlenen hak ve özgürlüklerin korunmasını sağlayacak bir yasal düzenleme yokluğunda veya hakkın birey tarafından kullanılmasını güçleştiren veya imkânsız hale getiren bir yasal düzenleme söz konusu olduğunda Mahkeme, devletin yatay iş ilişkisinde pozitif yükümlülüğünü ihlal ettiği sonucuna ulaşmaktadır.

2. Ulusal Yargı Kararlarının Sözleşmeye Aykırılığından Kaynaklanan Yükümlülük

Sözleşme haklarının özel hukuk ilişkilerindeki etkisini sağlamak konusunda, Mahkeme tarafından kullanılan bir diğer yöntem, özel hukuk ilişkilerinden kaynaklanan ihtilafların karara bağlandığı ulusal mahkeme kararlarının Sözleşme ile uyumunun değerlendirilmesidir (Cherednychenko, 2006: 203). Ulusal mahkemelerin, devletin organları olduğu ve uluslararası düzeyde devletlerin organlarının eylemlerinden sorumlu olduğu dikkate alındığında, özel hukuk ihtilaflarına ilişkin ulusal mahkeme kararlarının Sözleşme haklarının ihlaline neden olduğu durumlar-

27 Eweida ve diğerleri davasında da Mahkemeye göre ulusal hukukta konuya ilişkin özel bir düzenleme olmaması, başvurucunun iş yerinde dini aksesuar takmak suretiyle dinini açıklama hakkının yeterince korunmamasına neden olmamıştır. Başvurucunun çalıştığı iş yerinde, bu konuya ilişkin açıklamalara yer verilen 2003 tarihli bir Kıyafet Kodu uygulanmaktadır. Mahkeme bu davada müdahalenin yasa ile öngörülmesi şartına ilişkin olarak yaptığı değerlendirmede, ulusal yargılamada, temelde ayrımcı muameleye ilişkin iddialara odaklanıldığını ve dolayısıyla iş yerinde uygulanan üniforma yönetmeliği ve işverenlik tarafından başvurucu bakımından alınan tedbirlerin ölçülülüğünün ayrıntılı olarak incelendiğini dikkate almıştır (ECtHR, 48420/10, 2013, 92 vd.).

da Sözleşme kapsamında devletin sorumluluğundan ilkesel olarak bahsedilebilir. [28] Konuya ilişkin Mahkeme içtihadının gün geçtikçe arttığı belirtilmelidir. [29]

Mahkemenin bu konuya yaklaşımının özellikle özel hukuk iş ilişkilerinde çalışanların 8-11. madde hak ve özgürlüklerin korunması bakımından özel önem taşıdığı kanaatindeyiz. Zira yukarıda da vurgulandığı üzere özel hukuk iş ilişkilerinde çalışanın 8-11. madde hak ve özgürlüklerinin korunması, işverenin yönetim hakkı ile çalışanın sadakat yükümü arasında sağlanacak dengeye dayanan belirsiz bir alanı kapsamaktadır. Dolayısıyla bu kapsamda ortaya çıkan sorunların çözümü için konuya ilişkin soyut yasal düzenlemelerin yorumlanması ve çalışan ile işverenin çıkarları arasında bir denge sağlanmasını gerektirmektedir.

Mahkeme genel olarak bireyler arasındaki hukuki ihtilaflar ve iş uyuşmazlıkları özelinde çalışan ve işveren arasındaki uyuşmazlıkların karara bağlandığı ulusal mahkeme kararlarının Sözleşme güvencelerine aykırı olmaması gerekliliğini devletlerin pozitif yükümlülükleri kapsamında değerlendirmektedir.[30] Mahkeme, ulusal mahkeme kararları üzerinden yaptığı bu değerlendirmeyi, devletin bireyler arasındaki özel hukuk uyuşmazlığının çözümüne ulusal mahkeme kararları vasıtası ile katıldığını kabul ederek gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla devletlerin yargı yetkisi içindeki ulusal yargılama süreçlerinde Sözleşme güvencelerine aykırılık teşkil eden ulusal mahkeme kararları bakımından pozitif bir yükümlülüğü bulunmaktadır.

Özel hukuk iş ilişkilerinde işverenlerin çalışanların 8-11. madde haklarının ihlali sonucunu yaratacak işlemlerinin, ulusal mahkemelerce karara bağlandığı konularda İHAM, ulusal mahkeme kararları üzerinden bir değerlendirme yapmaktadır. Yapılan bu değerlendirmede, genel olarak kabul edilen bazı ilkelerden bahsedilebilir.

Mahkemeye göre, 8-11. madde haklarına ilişkin ihtilaflarda tarafların farklı çıkarları arasında doğru dengenin bulunması gerekliliği söz konusudur. Belli bir zamanda doğru dengenin ne şekilde kurulacağı konusunda, ülkenin gerçekliğiyle

28 Hoffmann davasında Mahkeme bu durumu şu şekilde belirtmiştir: "... bu nedenle Yüksek Mahkemenin kararı, başvurucunun aile yaşamına saygı hakkına bir müdahale oluşturmuştur, dolayısıyla, Sözleşmenin 8. maddesi kapsamına girmektedir. Yüksek Mahkeme kararının özel bireyler arasındaki bir ihtilaf bağlamında alınmış olması, ilgili Hükümetin iddiasının aksine bu konuda herhangi bir fark yaratmamaktadır." (ECtHR, 12875/87, 1993, 29).

29 Konuya ilişkin olarak doktrinde özel önem verilen kararlar içinden özellikle bkz.: ECtHR 59320/00, 2004; 25337/94, 2003; 44306/98, 2003.

30 "Söz konusu müdahale doğrudan devleti ilgilendirmediğinden, Mahkemenin her durumda Devlet yetkililerinin 9. madde kapsamındaki pozitif yükümlülüklerine uygun davranıp davranmadığını, diğer bir deyişle, Eweida'nın dinini özgürce sergileme hakkının yurt içindeki yasal düzen çerçevesinde yeterli derecede güvence altına alınıp alınmadığını ve Eweida'nın haklarıyla başkalarının hakları arasında adil bir denge gözetilip gözetilmediğini incelemesi gerekir" (ECtHR, 48420/10, 2013, 91).

doğrudan bağlantısı nedeniyle ulusal mahkemeler, uluslararası bir mahkemeye kıyasla daha iyi bir pozisyondadır. Bu nedenle Sözleşmenin 8-11. maddelerine ilişkin konularda, devletlerin korunan hak ve özgürlüklere yönelen müdahalenin gerekliliği ve kapsamı konusunda belli bir takdir marjı bulunmaktadır. [31] Ancak bu takdir marjı, gerek mevzuat gerekse mevzuatın uygulanmasına ilişkin kararlar, bağımsız bir mahkeme tarafından verilenleri de kapsayacak şekilde Avrupa denetimi ile el ele gitmektedir. Mahkemenin görevi, ulusal otoritelerin yerini almak değil, bir bütün olarak davanın şartları ışığında, takdir marjı kapsamında alınan bu kararların, dayanılan Sözleşme hükümleri ile uzlaştırılabilir olup olmadığının değerlendirilmesidir. [32]

Yine Mahkemeye göre, çalışanın 8-11. madde haklarına getirilen sınırlamaların dayandırıldığı gerekçelerin yeterli ve Mahkemenin konuya ilişkin içtihadı ile tutarlı olduğu durumlarda, İHAM'ın ulusal mahkeme kararı yerine kendi görüşünü ikame edebilmek için 'güçlü gerekçelere' dayanması gerekecektir.[33]

Sözleşmenin ilgili maddesi kapsamında (8-11), sorumlu devlete düşen pozitif yükümlülüklerinin tespit edildiği görülmektedir. Mahkeme, başvuruları taraf devletin Sözleşmenin ilgili maddesinden kaynaklanan pozitif yükümlülükleri kapsamında değerlendirmeyi uygun bulmakta ve ulusal yargı makamlarınca, başvurucunun işten çıkarılması ile ilgili olarak iş ilişkileri kapsamında 8-11. madde hak ve özgürlüklerinin yeterli derecede korunup korunmadığını araştırmaktadır (ECtHR, 2011, 28955/06, 66). [34]

Gerek kamu gerekse özel sektör iş ilişkilerinde, çalışanların 8-11. madde hak ve özgürlüklerine yönelen müdahalelerin Sözleşmeye uygunluğu değerlendirilirken, müdahaleye gerekçe olarak gösterilen amaç ile çalışanın ilgili hakkına getirilen sınırlama arasında ölçülülük değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu değerlendirme, devlet çalışanları bakımından, işveren sıfatıyla devletin (idarenin) çalışan hakkında uyguladığı tedbire (disiplin cezası ve her türlü işlem) ilişkin kararı üzerinden yapılmaktadır. Özel sektör çalışanları bakımından ise, işverence alınan tedbire ilişkin kararın tartışıldığı ulusal mahkeme kararları üzerinden gerçekleştirilmektedir. Ulusal mahkeme kararları üzerinden yapılan incelemede Mahkeme temel sorunu, devletin başvuruculara hak ve özgürlüğüne saygı gösterilmesini sağlamak için işten çıkarılmalarının geçerliliğinin karara bağlandığı yargılamada, çalışan hakkında işveren tarafından alınan kararın iptalinin gerekip gerekmediği şeklinde belirlemektedir (ECtHR, 28955/06, 2011,63). Bu değer-

31 Çatışan özel çıkarlar arasında denge arayışı ile ilgili olarak bkz., ECtHR, 41205/98, 2001, 60; 49017/99, 2004, 68.

32 Bkz., ECtHR, 21980/93, 2004, 60; 20928/05, 2010, 54; 34147/06, 2010, 41; 27103/04, 2010.

33 Bkz., ECtHR, 39401/04, 2011, 150, 155.

34 Özel hukuk iş uyuşmazlığına ilişkin ulusal mahkeme kararlarının denetlendiği farklı davalarda Mahkeme aynı tespitleri vurgulamaktadır. Örnek olarak bkz., 48420/10, 2013, 84, 109; ECtHR, 420/07, 2010.

lendirmeyi yaparken, kendi incelemesini ilgili ulusal mahkeme kararı ve bu kararın verildiği yargılamada, yargıçlar tarafından değerlendirilen bilgi ve kabul edilen gerekçeler üzerinden gerçekleştirmektedir.

Mahkeme, iş uyuşmazlığına ilişkin özel hukuk yargılamasını incelerken, davanın somut şartlarını dikkate almakta, ulusal mahkeme kararında değerlendirilen çalışan hakkında verilen kararın [35] açıkça ölçüsüz veya devletin iptal etmek suretiyle gidermesi veya daha hafif bir tedbir ile değiştirmesi gereken ağır bir ceza olup olmadığına karar vermektedir (ECtHR, 28955/06, 2011, 77). Yapılan değerlendirme sonucunda, ilgili devletçe başvurucunun 8-11. maddelerden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmek konusunda başarısız olup olmadığına ve ilgili maddenin ihlal edilip edilmediğine karar verilmektedir (para. 78-79).

Mahkeme, yukarıda açıklanan genel ilkelere bağlı kalarak özel hukuk iş ilişkisinde çalışanın hak ve özgürlüğünün ihlaline neden olan uyuşmazlık konusuna dayanan ulusal yargı kararlarını dikkate almakta, tarafların hak ve çıkarları arasında adil bir dengenin sağlanıp sağlanmadığını dikkate alarak ulusal mahkeme kararının sözleşme ile uyumlu olup olmadığına dolayısıyla ilgili devletin pozitif yükümlülüğünü yerine getirip getirmediğine karar vermektedir.

Ancak bu noktada Mahkeme tarafından yapılan bu denetimle ilgili olarak bazı tespitlerde bulunulması gereklidir. İlk olarak, Mahkeme içtihadı incelendiğinde yatay iş ilişkileri söz konusu olduğunda tarafların hak ve yararları arasında kurulacak denge konusunda ulusal mahkeme kararlarını belli bir yöntem takip ederek ve sistemli şekilde değerlendirdiğini ileri sürmek oldukça güçtür. Zira Mahkeme tarafından yapılan bu değerlendirmede, ölçülülük ilkesinin bir alt testi olarak kabul edilen adil denge arayışının tek başına kullanılmasının yapılan değerlendirme bakımından yeterli olduğu veya nasıl bir kapsama sahip olduğunun açık olduğu söylenemez. [36]

Mahkeme tarafından yapılacak değerlendirmede, tarafların çatışan hak ve yararlarının doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Örneğin, işyerinde hırsızlık şüphesi nedeniyle gizli izleme yapılmasının tartışıldığı Köpke kararında öncelikle çalışanın ve işverenin hakları arasında denge kurulması gerekirken, ulusal

35 İşten çıkarma da dâhil olmak üzere farklı disiplin cezaları veya uygulamalar.

36 İHAM tarafından yapılan denetimde kullanılan ölçülülük ilkesinin, Alman Anayasa Mahkemesi ve diğer ulusal mahkemeler tarafından kullanılan formlarından daha farklı olduğu ve Mahkemenin, açıkça 1948 tarihli İHEB'nin 29/2 hükmünden etkilendiği, kendine mahsus bir ölçülülük ilkesini uyguladığı ifade edilmiştir (Christoffersen, 2009: 11; Panomariovas ve Losis, 2010: 262). Klasik anlamda ölçülülük ilkesinde, elverişlilik ve zorunluluk alt şartlarında araç ve yöntem arasındaki ilişki değerlendirilmektedir. Dar anlamda ölçülülük alt testinde ise, karşı karşıya gelen yararlar arasındaki ilişkinin değerlendirilmesi söz konusudur. İHAM'ın ise klasik anlamda ölçülülük ilkesinden farklı, kendine has bir ölçülülük değerlendirmesi yaptığı görülmektedir (Çetin, 2015:123-137; Murzea, 2013: 59; Sottiaux ve Van der Schyff, 2008: 132).

mahkeme tarafından yargının iyi işlemesi ve maddi gerçeğin ortaya çıkarılması ile bağlantılı olarak kamu yararının da dikkate alınmasının uygun olduğu yönündeki açıklamalar eleştiriye açıktır (ECtHR, 420/07, 2010). Özellikle 8-11. maddelerde düzenlenen hak ve özgürlüklerin bireylerin sosyal yönleri de dâhil olmak üzere kişiliğine ilişkin niteliği dikkate alındığında tarafların hak ve yararları arasında kurulacak dengede, işvereni doğrudan ilgilendiren ve etkileyen hususlar dışında dengenin kişi hak ve özgürlükleri lehine kurulması önemlidir. Kaldı ki bu özgürlükler sadece birey bakımından değil, demokratik toplumun devamı açısından da dikkate alınması ve korunması gereken özgürlüklerdir. Mahkeme de sık sık toplumun genel yararı ile temel insan hakları arasında adil bir denge kurulurken, temel insan haklarına özel bir önem verilmesi gerektiğini hatırlatmaktadır. [37] Ancak; Mahkeme içtihadı incelendiğinde devletlere tanınan takdir marjının da [38] bu hak ve özgürlüklerin korunması konusunda belli bir Avrupa standardı oluşturulmasını olumsuz yönde etkilediği belirtilmelidir (Çetin, 2015: 137 vd.). İHAM tarafından Sözleşmenin 8-11. maddeleri kapsamında yapılan "demokratik toplumda gereklilik" değerlendirmesi, takdir marjı uygulaması ile birleşmektedir.

Takdir marjı doktrini; davanın esasına ilişkin tam bir inceleme yapmaktan imtina etmek için Strasbourg organlarının, kullandığı gerekçelendirme tekniklerden biri olarak da nitelendirilmektedir (Radačić, 2010: 601-602). Mahkeme, doktrini bu amaçla kullanırken kararında, ulusal makamların kararını kabul etmekte ya da tek başına olmamakla birlikte ağırlıklı olarak ulusal makamın kararına dayanmaktadır. Mahkemenin, takdir marjı doktrinini, ölçülülük ilkesinin önemli rol oynadığı farklı davalarda yarışan çıkarlar arasındaki dengeye dair görüşlerini açıklamak için kullandığı da söylenebilir. Yine bir hakkın ihlal edildiği sonucuna varılan farklı kararlarında, ilgili Devletin takdir marjını aştığı veya takdir marjı sınırları içinde hareket etmemesi nedeniyle ihlalin gerçekleştiği şeklinde ifadeler kullanıldığı görülmektedir. Tutarsız olarak nitelendirilen bu yaklaşım, farklı pek çok yazar tarafından, doktrinin, davaya ilişkin hukuki konularda mantıklı bir analiz yapmak yerine veya kararın dayandığı gerekçenin açık şekilde ifade edilmesine ilişkin sorumluluktan kaçınmak amacı ile kullanıldığı gerekçesiyle eleştirilmiştir (örneğin Radačić, 2010: 602).

Bu konuda Mahkeme tarafından iş ilişkilerinin diğer sözleşme ve sosyal ilişki formlarından farklı niteliklerinin dikkate alınması gerektiği belirtilmelidir. Özellikle iş ilişkisinin belli konularda tamamen kendine has özellikleri bulunduğu dikkate alındığında, Mahkemenin bu konuda yeterli donanıma sahip olup olma-

37 ECtHR, 2008, 34503/97, 146.

38 Sözleşmenin 1. ve 35. maddelerinden kaynaklanan bu ilke, insan haklarının uygulanması konusunda ulusal makamlara, uluslararası yargıç karşısında usuli bir öncelik sağlamaktadır. İHAM içtihadı incelendiğinde, Sözleşme organları tarafından bu öncelik yetkisine oldukça geniş bir anlam verildiği haklı olarak ifade edilmektedir (Radačić, 2010: 601; Çetin, 2015: 137-152).

dığı düşünülebilir. Bu konu ile bağlantılı olarak, Büyük Daire düzeyinde verilen Demir ve Baykara kararında vurgulanan bir konudan bahsedilmesi yerindedir. Kararda, iş ilişkileri söz konusu olduğunda Sözleşmenin, uzman Sözleşmeler ile bunların organlarının kararları ışığında yorumlanacağı ve ilgili uluslararası belgelerde belirlenen kriterlerin değerlendirileceğini açıklanmıştır (ECtHR, 34503/97, 2008, 85). Büyük Daire kararlarının bağlayıcı etkisi de dikkate alındığında, bundan sonraki süreçte, Mahkemenin, iş ilişkilerinin kendine has özelliklerine dayanan değerlendirmelerde uluslararası ve bölgesel uzman sözleşmeler ile bunların organlarının kararlarını daha sık uygulayacağı kanaatindeyiz (Dorssemont, 2010: 221-222). [39] Ancak bu hususta dikkat edilmesi gereken sorun, ilgili sözleşme ve kararlar değerlendirilirken, doğru örneklere başvurulması gerektiğidir. Mahkeme tarafından yapılan değerlendirmelerde, konu ve içerik bakımından, dava konusu ihtilaf ile doğrudan benzerlik gösteren hususlara ilişkin düzenleme ve kararlara başvurulması ve kurulan bu bağlantının, özgürlüğün daraltılması konusunda bir gerekçe olarak kullanılmaması gerekmektedir.

SONUÇ

İnsan haklarının korunması konusundaki etkili rolü dikkate alındığında, İHAM'ın çalışma ilişkilerinde çalışanların korunması konusunda sağlayabileceği katkının değerlendirilmesi özellikle önem kazanmaktadır. 1981 yılından itibaren devletlerin pozitif yükümlülüklerinin insan haklarının etkili şekilde korunması amacına uygun şekilde geliştirilmesi sonucunda bugün Sözleşme hak ve özgürlüklerinin özel hukuk iş ilişkilerinde korunması konusunda taraf devletlerin farklı yükümlülükleri olduğu açıktır. Bu bağlamda, kamu hukuku iş ilişkilerinin yanı sıra özel hukuk iş ilişkilerinde de çalışanların 8-11. madde hak ve özgürlüklerinin işverene karşı korunması konusunda önemli bir kaynak oluşturma potansiyeline sahip olduğu kanaatindeyiz. Ancak; bu konuda tekrar vurgulanması gereken bazı sorunlar mevcuttur.

İlk olarak Mahkemenin, demokratik toplumda gereklilik şartına ilişkin değerlendirmesinde terminolojinin belirsiz kullanımı ve yargısal değerlendirmenin farklı unsurlarının birbirine karıştırılmasından kaynaklanan bir belirsizlik mevcuttur. Bu aşamada özellikle, hak ve özgürlüklere yönelen müdahaleler bakımından, demokratik bir toplumda, Devletlere tanınan takdir marjının belirlenmesi ile müdahalenin ölçülülüğünün irdelenmesi, belirsiz olduğu kadar zor bir değerlendirmedir. Ortaya çıkan sorunların sebeplerinden biri, demokratik toplumda gereklilik değerlendirmesinde de olduğu gibi, takdir marjının kapsamı konusunda

39 2013 yılında verilen Sindicatul "Păstorul Cel Bun" kararında Mahkemenin, rahiplerin sendika kurma hakkı bakımından Sözleşmenin 11. maddesi kapsamına girip girmediği konusunda, UÇÖ'nün ilgili sözleşmeleri kapsamında belirlenen kriterleri dikkate alarak yaptığı değerlendirme özellikle dikkat çekicidir (ECtHR, 2330/09, 2013, 142).

gerekli açıklığın bulunmamasıdır. İkinci olarak Mahkemenin kararlarında, takdir marjı doktrinine dayandırdığı içtihadının sık ve temelsiz şekilde kullanması da, Sözleşme haklarının korunmasını olumsuz şekilde etkilemektedir.

Bu bağlamda; Mahkeme tarafından, iş ilişkilerinde çalışanların 8-11. madde haklarına yönelen müdahalelerin Sözleşmeye uygunluğu değerlendirilirken, ölçülülük ilkesinin tutarlı şekilde uygulanmasının önemi açıkça ortaya çıkmaktadır. Kanaatimizce, yapılan ölçülülük değerlendirmesinde tek başına dar anlamda ölçülülüğün dikkate alınması, insan hakları yargılamasının özüne aykırılık yaratacaktır. Bu noktada ölçülülük ilkesinin tüm alt şartlarının birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Aksi halde bireylerin hak ve özgürlükleri toplum yararı karşısında her durumda savunmasız bir konuma yerleşecektir. Bu konuda; hatırda tutulması gereken en önemli husus, Sözleşme sisteminde hak ve özgürlüğe sahibiyetin kural ve bunlara müdahalenin istisna olduğudur. Bu nedenle, Sözleşmenin koruyucu hükümlerinin geniş ve haklara getirilen sınırlamaların dar yorumlanması, yapılacak değerlendirmenin başlangıç noktasını oluşturmalıdır. Sözleşme haklarına yönelen müdahalelerin hak ve özgürlüğe etkisi dikkate alınmalı, hakkın özüne dokunan müdahalelerin, Sözleşmenin amacına aykırı olacağının unutulmaması gerekmektedir.

Kanaatimizce, özellikle Sözleşme ile tanınan hak ve özgürlükler bakımından kabul edilen standartlar söz konusu olduğunda takdir marjı doktrininin, Mahkeme tarafından daha temkinli kullanılması gerekmektedir. Mahkemenin kendi denetim yetkisinden vazgeçerek kendisini ulusal kararların basit bir denetimi ile sınırlandırması ancak, ulusal makamların karar vermekte daha iyi bir konumda olduğu lokal ve belli bir ulusal düzende ortaya çıkan spesifik şartların varlığı durumunda mümkün olmalıdır.

KAYNAKÇA

Akandji-Kombe, Jean-François (2008) *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Pozitif Yükümlülükler* (Çev.: Özgür Heval Çinar, Abdulcelil Kaya), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Uygulanmasına İlişkin Kılavuz Kitap No. 7. Strasbourg: Avrupa Konseyi.

Barak, Aharon (2001) "Constitutional Human Rights and Private Law", Daniel Friedmann ve Daphne Barak-Erez (eds.), *Human Rights in Private Law* içinde, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 13-42.

Barak, Justice Aharon (1996) "Constitutional Human Rights and Private Law", *Review of Constitutional Studies*, Vol. 3, 241-268.

Boyar, Oya (2013) "Devletin Pozitif Yükümlülükleri ve Dolaylı Etki" (Editör: Sibel İnceoğlu), İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa (Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme) içinde, Ankara: Şen Matbaa, 54-80.

Brems, Eva (2007) "Indirect Protection of Social Rights by the European Court of Human Rights", Daphne Barak-Erez and Aeyal M. Gross (eds.), *Exploring*

Social Rights: Between Theory and Practice içinde, Oxford/Portland: Hart Publishing, 135-171.

Cariolou, Leto (2006) "The Right Not to be Offended by Members of the British National Party: An Analysis of Serco Ltd v Redfearn in the Light of the European Convention of Human Rights", *Industrial Law Journal***,** Vol.35, No.4, 415-430.

Cherednychenko, Olha O. (2007) *Fundamental Rights, Contract Law and the Protection of Weaker Party, A Comparative Analysis of the Constitutionalisation of Contract Law, with Emphasis on Risky Financial Transactions*, Oxford: European Law Publishers.

Cherednychenko, Olha (2006) "Towards the Control of Private Acts by the European Court of Human Rights", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, (13).

Clapham, Andrew (2006) *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford: Oxford University Press.

Clapham, Andrew (1993) *Human Rights in Private Sphere*, Oxford: Clarendon.

Christoffersen, Jonas (2009) *Fair Balance-A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.

Çetin, Evra (2015) *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi›nin 8-11. Maddeleri Bağlamında Çalışanların Hakları,* İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Dickson, Brice (2010) "Positive Obligations and the European Court of Human Rights", *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 61 (3).

Dorssemont, Filip (2010) "Right to Form and to Join Trade Unions for the Protection of His Interests under Article 11 ECHR-An Attempt to Digest the Case Law (1975-2009) of the European Court on Human Rights", *The European Labour Law Journal*, 1 (2).

Drzemczewski, Andrew (1997) *European Human Rights Convention in Domestic Law*, Oxford: Clarendon.

Drzemczewski, Andrew (1979) "The European Human Rights Convention and Relations Between Private Parties", *Netherlands International Law Review*, 26 (2).

Engle, Eric (2009) "Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung)", *Hanse Law Review*, 5 (2).

Ertürk, Şükran (2002) İş İlişkisinde Temel Haklar, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Gören, Zafer (2001) "Temel Hakların Özel Hukuk Düzenine Etkisi Temel Hakların Yatay (Üçüncü Kişilere) Etkisi", Özel Hukuk ve Anayasa Mahkemesi Kararları Sempozyumu, Bildiriler-Tartışmalar I, Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü.

Hunt, Murray (2002) "The "Horizontal Effect" of the Human Rights Act: Moving Beyond the Public–Private Distinction", Jeffrey Jowell ve Jonathan

Cooper (eds.), *Understanding Human Rights Principles* içinde, Oxford ve Portland, Oregon: Hart Publishing.

Kaboğlu, İbrahim Ö. (2011) *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, 7. Baskı, İstanbul: Legal Yayınları.

Koch, Ida Elisabeth (2009) *Human Rights as Indivisible Rights (The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights)***,** International Studies in Human Rights, Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Letsas, George (2009) *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford and New York: Oxford University Press.

Lewan, K. (1998) "The Significance of Constitutional Rights for Private Law: Theory and Practice in West Germany", *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, (17).

MacQueen, Hector ve Douglas Brodie (2002) "Private Rights, Private Law, Private Domain", Alan Boyle, Chris Himsworth, Andrea Loux ve Hector MacQueen (eds.), *Human Rights and Scots Law* içinde, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

Murzea, Cristinel Ioan (2013) "The Theories Of Interpreting The European Convention Of Human Rights-As Shown In The Case Law Of The European Court Of Human Rights", *Curentul Juridic, The Juridical Current, Le Courant Juridique,* (52).

Oliver, Dawn ve Jörg Fedtke (2007) "Human Rights and Private Sphere-The Scope of the Project", Dawn Oliver ve Jörg Fedtke (Der), *Human Rights in Private Sphere A Comparative Study* içinde, Londra ve New York: Routledge-Cavendish.

Panomariovas, Artüras ve Egidijus Losis (2010) "Proportionality: From the Concept to the Procedure", *Jurisprudence***, (**120).

Pattinson, Shaun D. ve Deryck Beyleveld (2002) "Horizontal Applicability and Horizontal Effect", *Law Quarterly Review*, (118).

Phillipson, Gavin (1999) "The Human Rights Act,'Horizontal Effect' and the Common Law: A Bang or a Whimper?", *The Modern Law Review*, (62).

Radačić, Ivana (2010) "The Margin of Appreciation, Consensus, Morality and the Rights of the Vulnerable Groups", *Zbornik Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Rijeci***,** Vol. 31(1).

Raphael, Thomas (2000) "The Problem of Horizontal Effect", *European Human Rights Law Review*, (5).

Reinhard, Ellger (2001) "The European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms and German Private Law", Daniel Friedmann ve Daphne Barak-Erez (Der.), *Human Rights in Private Law* içinde, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

Sottiaux Stefan ve Gerhard Van der Schyff (2008) "Methods of International Human Rights Adjudication: Towards a More Structured Decision-making

Process for the European Court of Human Rights", *Hastings International and Comparative Law Review*, (31).

Spielmann, Dean (2007) "The European Convention on Human Rights The European Court of Human Rights", Dawn Oliver and Jörg Fedtke (Der.), *Human Rights and The Private Sphere A Comparative Study* içinde, Londra ve New York: Routledge-Cavendish Taylor & Francis Group.

Tanör, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu (2009) 1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku, 9. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.

Xenos, Dimitris (2012) *The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights*, Londra ve New York: Routledge.

BARINMA HAKKI VE TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTLİĞİ TARTIŞMALARI IŞIĞINDA KENTSEL DÖNÜŞÜM: ANKARA-AKTAŞ MAHALLESİ ÖRNEĞİ[1]

Burcu Hatiboğlu Eren
Hacettepe Üniversitesi

Özet: Çalışmanın amacı, Türkiye kentleşmesi çerçevesinde temele alınan yoksullukla mücadele amacına, 2000'li yıllarda giderek önem kazanan barınma hakkı ve toplumsal cinsiyet eşitliği tartışmaları çerçevesinde bakmaktır. Bu çerçevede, çalışma, Ocak 2012-Mart 2013 tarihleri arasında Ankara/Aktaş Mahallesi'ndeki kentsel dönüşüm sürecinin yoksul kadınların gündelik yaşamına etkisini anlamak amacıyla gerçekleştirilen feminist etnografiye dayalı bir alan araştırmasına dayanmaktadır. Çalışma kapsamında TOKİ evlerine geçen 14, yıkıntı ve harabe haldeki evinin yıkımını bekleyen 17 ve borcunu ödeyemediği için TOKİ'den atılan 1 kadınla gerçekleştirilen derinlemesine görüşmelerin analizi gerçekleştirilmiştir. Analiz sonuçları, Türkiye'nin birçok kentinde -özellikle neoliberalizmin hızla güç kazandığı 2000'li yıllarla- gündeme gelen kentsel dönüşüm projeleri kapsamında geliştirilen sosyal hizmetlerin, cinsiyetçi ve sınıfsal varsayımlara dayandığını göstermektedir. Bu çerçevede barınma hakkı, yoksullara konut satın alma fırsatı yaratmaya indirgenmekte ve bu süreçte kadınlar için muhafazakâr bir kimlik öngörülmektedir.

Anahtar sözcükler: Barınma hakkı, toplumsal cinsiyet eşitliği, yoksullukla mücadele, kentsel dönüşüm projeleri

Abstract: The aim of this study is to look at the aim of fighting against poverty via urbanisation in Turkey within the discussions about housing right and gender equality which have become important in the 2000's. Within this context, this study is based upon the feminist ethnographic survey which is helded between January 2012-March 2013 and aimed to understand the impact of urban renewal project in Ankara/Aktaş district on the daily life of the poor women. The study is based on the analyses of in-depth interviews which are conducted with 14 women living in cluster housing TOKİ, with 17 women waiting for the demolition

1 Bu çalışma, yazarın "Yoksul Kadınlar için 'Sıcak Yuva/Özgür Kent' Hayaliyle 'İmkânsız Medeniyet' TOKİ; Feminist Sosyal Çalışma ve Kent İçi Yoksul Alanların Dönüşümü: Ankara, Aktaş Mahallesi Örneği" adlı Hacettepe Üniversitesi Bilimsel Araştırmalar Birimi tarafından desteklenen doktora tezinden üretilmiştir.

of their ruined houses, and with one woman who was expelled from cluster housing due to her inability of paying her debts. Analyses have demostrated that social services developed within the neoliberal projects of urban renewal in many cities of Turkey after 2000's have based on sexist and classist assumptions. So, housing right is underestimated to give an opportunity of buying house for the poor and a conservative identity is prescribed for women in this process.

Keywords: Housing right, gender equality, fighting against poverty, urban renewal projects

GİRİŞ

Kentleşme süreciyle ortaya çıkan yoksulluk sorunu, sosyal refahın inşası sürecinde önemli mücadele alanlarından biri olarak, sosyal çalışmanın temel konularından birisi olagelmiştir. Bu açıdan sosyal çalışma, yoksullukla mücadele amacı ve sosyal refah anlayışı içerisinde dezavantajlı/ezilen birey ve grupların sosyal haklarının gelişimi için çabalar. Bu çaba ise, tarih boyunca kentleşme sürecinin ve ortaya çıkardığı sorunların nasıl ele alınması gerektiğini belirleyen hâkim ideolojiler/politikalar üzerinden farklı boyutlarda ele alınmıştır.

Örneğin bir dönem yapısal eşitsizliklerle bağlantısı kurularak eşitsizliklerin giderilmesi üzerinden ele alınan yoksullukla mücadele, kentleşme çalışmaları üzerinden yoksulların barınma, istihdam, sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi sosyal haklardan eşit biçimde yararlanması gerekliliği üzerinden ele alınmıştır. Bu dönemde sosyal çalışma alanında yapılan bilimsel ve eğitsel çalışmalar da, kentleşme ve ortaya çıkardığı yoksulluk sorununu, bu çerçevede, sosyal haklar, eşitlik ve adalet tartışmaları üzerinden yürütmüştür (Karataş; Cılga vd., 2002: 28). Ancak bugün gerek kentleşme gerekse yoksullukla mücadele çoğu zaman yoksulların tembel, kendi yoksulluklarından sorumlu bireyler olarak görüldüğü ve sosyal yardımlara bağımlı olmaları nedeniyle devlete yük olduğu düşüncesiyle yürütülmektedir. Dolayısıyla bu anlayış, Kaboğlu (2002: 262) tarafından toplumdaki her bireyin insan onuruna yakışır bir yaşam sürdürebilmesi için kimi güçsüz grupların devletçe desteklenmesi ve korunması gerekliliği üzerinden tanımlanan sosyal hakların da altını oymaktadır. Bu çerçevede kent içindeki yoksul mahallelere yönelik bir müdahale olarak ele alınabilecek olan kentsel dönüşüm projeleri de, bir zamanlar barınma sorunlarını enformel yollarla çözümlemiş ve sonraki dönemlerde çıkarılan barınma politikalarıyla içerilmiş olan yoksullar için yeni barınma hakkı ihlallerini tetiklemiştir (Uzunçarşılıoğlu-Baysal, 2010: 20). Uzunçarşılıoğlu-Baysal'ın (2010) İstanbul-ayazma örneğinde konut hakkı ihlallerini incelediği araştırma sonuçlarına göre, bu ihlal barınma ve konut hakkıyla bağlantılı tüm siyasi, medeni, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları da kapsayan bir "mağduriyetler silsilesi" yaratmıştır.

Özellikle 1970'lerle birlikte temellendirilen ve 2000'li yıllarda giderek önem kazanan neoliberal kentleşme, yoksulluğun sanki fiziksel müdahalelerle gideri-

lebileceği algısı üzerinden kent içerisinde ve çeperinde kalmış yoksul alanların dönüşümüne odaklanmıştır. Bu süreç ise, istenen sınıfları kentte ve merkezde tutmanın ve istenmeyen sınıfları kentin çeperlerine, dışına itmenin bir aracı olmuştur. Harvey'e (2007) göre neoliberal kentleşme, özelleştirmeyi ve kâr odaklılığı önceleyen, özünde kentsel sorunları ve yoksulluğu kârlılığı arttırmak ve sosyal riski yönetmek için enformel ağların gelişimi çerçevesinde değerlendiren, bu çerçevede mekânsal dönüşüme odaklanan kentsel dönüşüm projeleriyle yürütülen bir süreçtir. Bu açıdan neoliberal dönemde kentleşme ve yoksullukla ilişkili olan barınma hakkının, daha önceki dönemlerde hiç olmadığı kadar sınıf temelli mücadelenin merkezinde yer almaya başladığı söylenebilir.

Bu süreçte sunulan sosyal yardım ve hizmetler ise, yapısal eşitsizliği gidermeyi amaçlayan ve sosyal hakları temele alan tartışmalardan koparılarak, dezavantajlılığa dayalı yoksulluk kriterleri çerçevesinde muhafazakâr, klientalist ve kar odaklı politikalar üzerinden yürütülmeye başlanmıştır. Dolayısıyla bu dönemde kentleşme sürecinde amaçlanan yoksullukla mücadele dezavantajlı/ezilen grupları tanımlamaya ve bu tanımlamalar üzerinden sosyal yardım ve hizmetlerin sunulmasına odaklanmış, bu durum sosyal refah anlayışında paradigma değişikliğine neden olmuştur. Bu yeni paradigmanın kuruluşunda merkezi bir konuma yerleştirilen dezavantajlı grupların başında ise kentsel alandaki yoksul kadınlar gelmiştir (Razavi ve Hassim, 2006). Özellikle 2000'li yıllar sonrasında tüm dünya kentlerinde yoksul kadınların içerisinde yer aldığı toplumsal cinsiyet eşitsizlikleri barınma hakkı tartışmalarının gündemini oluşturmuştur. Örneğin Chant'e (2007) göre HABITAT'ın tüm dünyada ve özellikle küresel güney olarak tanımlanan ülkelerde başlattığı, kalkınmacı bir anlayışla başlattığı "Cities Without Slum" kampanyasının temelleri, kadın haklarıyla yakından bağlantılı olan milenyum gelişim amaçlarıyla ilişkilendirilmiştir. Nitekim Küresel Güney olarak kabul edilen ülkelerde gerçekleştirilen alan araştırmaları, neoliberal politikaların ekonomik, mekânsal, sosyal, kültürel, duygusal ve bilişsel alanlarda sınıfa ve toplumsal cinsiyete dayalı ikilikler üzerinden yürütüldüğünü göstermiştir (Örn. Philips, 2001 ve Razavi, 2009). Bu süreçte bir yandan barınma hakkının yoksullara konut satın alma fırsatı yaratmaya indirgendiği (Vale ve Freemark, 2012; Gruffydd Jones, 2012; Taher ve Arefen, 2014) diğer yandan bu sürecin liberal toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarıyla biçimlendiği (Kemp, 2001; Fenster, 2005; Drolet, 2010; Kern, 2010; Rabenhorsst ve Bean, 2011) tartışılmaktadır.

Bu çalışmalardan yola çıkarak feministler, neoliberal kentleşme süreciyle gündeme alınan politikaları eşitsiz ataerkil ilişkiler üzerinden geliştirildikleri ve cinsiyet yanlı oldukları için eleştirmişlerdir. Bu çerçevede ise, küresel güney olarak tanımlanan ülkelerde sürdürülen kentsel dönüşüm projeleri çerçevesinde yoksullukla mücadele amacıyla geliştirilen sosyal hizmetlerin, eşitsiz toplumsal cinsiyet ilişkilerine dayalı varsayımlar üzerinden iki temel yaklaşımı temele aldığı belirtilmektedir. Drolet'e (2010: 212-215) göre Kalkınmada Kadın ile Kadın ve Kalkınma olarak da ele alınan bu iki yaklaşım çerçevesinde, yoksulluğun

etkilerini hafifletmek için kadınların desteklenmesi gerekliliği öne çıkarılmış, kadınların harcamalarını daha çok aile üyelerinin ihtiyaçlarını gözeterek yapıyor olmaları sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin kadınlara yönelmesi gerektiği tartışmalarını beslemiştir. Bu amaçla sunulan yoksulluk destekleri ve sosyal hizmetler ise, genellikle ev içi kaynakların dağılımı ve paylaşımındaki dengeleri/güç ilişkilerini ya da kadınlar üzerinde baskı yaratan geleneksel ve ataerkil yapıları görmezden gelmiştir. Bu çerçevede Chant (2010: 269-270), her iki yaklaşım çerçevesinde, kentsel alandaki yoksullukla mücadele politika ve programlarının yoksul kadınların özel ve kamusal alanla ilişkileri açısından bakım ve annelik kimliğini temele alan muhafazakâr varsayımlara dayandığını söylemektedir.

Benzer şekilde BM HABITAT (2008), giderek artan kentleşmeyi ve kentsel yoksulluk sorununu 'barınma güvencesi', 'iyi kent yönetimi' kampanyaları üzerinden ele alırken, kentsel dönüşüm projelerinin başlatılması ve sürdürülmesi sürecinde ortaya çıkabilecek risklerin "toplumsal cinsiyet eşitliği politikaları"yla giderilebileceğini iddia etmektedir. Böylece bir yandan yoksulluğun kadınları çok daha farklı ve yoğun biçimde etkilediği üzerinden kentsel dönüşüm projelerinin başlatılması gerektiği söyleminin altı doldurulmuş, diğer yandan kadınlar için eşitsiz ataerkil ilişkilerle örülen enformel sosyal ağların gelişimi desteklenmiştir. Bu destekler ise, barınma hakkı ihlallerine engel olamamasının ötesinde, kentsel dönüşümün başarısını kadınların geleneksel olarak ailelerinin ve yaşam alanlarının sorumluluğunu almaları gerekliliğine dayandırmış, başarısızlık ise yine kadınlar üzerinden tanımlanmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla, Razavii ve Hassim (2006)'in 'yeni ataerkil reformlar' olarak tanımladığı liberal toplumsal cinsiyet eşitliği politikaları aracılığıyla neoliberal dönemde yoksullar açısından barınma hakkı ihlallerine neden olan kentsel dönüşüm projelerinin sürdürülebilirliği sağlanmaya çalışılmaktadır.

Türkiye açısından da 2000'li yıllarda birçok kent içi yoksul alanda kentsel dönüşüm projeleri TOKİ ve belediye işbirliği ile yürütülmeye başlanmış; bu süreç neoliberal dönemde gündeme gelen ve yerel düzlemde kadın katılımını sağladığı iddia edilen âdem-i merkezileşmeyle birlikte yoksullukla mücadele söylemi üzerinden yürütülmüştür. Bu süreç, sosyal çalışma alanında hızla yükselen muhafazakâr geleneğin uluslararası neoliberal ekonomik ve politik gelişmelerle birlikte güç kazandığı dönemde başlamıştır. Bu konuda Buğra (2005), Türkiye'nin 2000'li yıllarda Avrupa Birliği uyum sürecine girmesiyle, STÖ'lerin Sosyal Avrupa anlayışının temellendiği sosyal haklar ve siyasi sorumluluk çerçevesiyle hiç ilgisi olmayan bir hayırseverlik misyonu üstlenebildiğini belirtmektedir. Bu durum ise, kadınlar açısından baskı yarattığı için feminist sosyal çalışma çerçevesinde eleştirilen ataerkil toplumsal cinsiyet rolleri çerçevesinde geliştirilmiş yoksullukla mücadele politikalarının meşru temellerini oluşturmuş görünmektedir. Dolayısıyla kentteki yoksul kadınlar sosyal yardımların esas yararlanıcısı ve yoksulluğun politik yönetiminde başat aktörler olarak görülmekte,

yoksul kadınların sosyal hakları devletle kurdukları ilişkinin klientalist ve paternalist özellikleriyle şekillenmektedir.

Nitekim bugün yoksulluk koşullarıyla dikkat çeken birçok kent merkezinde başlatılan kentsel dönüşüm projesiyle, özellikle kadın ve çocukları olumsuz etkileyen yoksulluk sorunlarıyla mücadele edildiği ve sosyal konut üretildiği iddiasıyla (TOKİ, 2011a; 2011b) karşılaşılmaktadır. Benzer şekilde, kentsel dönüşüm projelerinin başlatıldığı alanlarda sunulan sosyal yardımların başında, gıda, giyecek, eşya, temizlik, ısınma/kömür, kira, sağlık ve eğitim için gerekli harcamalar konusunda destekleyici ayni/nakdi sosyal yardımlar ya da çocuk, yaşlı ve özürlü bireylerin bakımı için kadınlara verilen maddi destekler gelmektedir. SYDV'ler ve belediyelerce sunulan bu sosyal yardımlar aracılığıyla ise, TOKİ ve belediyeler öncülüğünde başlatılan kentsel dönüşüm projeleriyle yoksul kadınların barınma hakkı ve yoksullukla mücadele amacı arasında bağlantı kurulmaktadır. Bu nedenle Türkiye gibi kalkınmakta olan ülkelerde neoliberalizm, zaten var olan güçlü refah sisteminin erimesi biçiminde yaşanmamıştır. Tam tersine bu ülkelerde devlet, refah hizmetlerine ilişkin sorumluluğu başta aile olmak üzere piyasa ve sivil toplum örgütlerine (STÖ) dağıtarak gücünü yeniden inşa etmenin yollarını bulmuştur. Göçmen'e (2014: 92-94) göre bunun ahlaki temellerini, özellikle 1990 sonrasında sayıları giderek artan dini referanslı STÖ'ler ile politika alanına taşınan muhafazakâr değerler oluşturmaktadır. Böylece bir yandan dini referans alan STÖ'ler aracılığıyla daha önce var olmayan refah hizmetlerine ilişkin göreli bir gelişme algısı yaratılır ve devletin görevlerine ilişkin maliyet düşürülür. Diğer yandan ise, kamusal bakım, yardımlaşma ve dayanışma ilişkilerine ilişkin dini referanslarla yaratılan enformel ekonomik faydanın ahlaki ve politik temelleri atılmış olur. Dolayısıyla Türkiye gibi refah sistemi yeterince gelişmiş olmayan ülkelerde uygulanan liberal feminist politikalar, eşitsizliklere neden olan geleneksel toplumsal cinsiyet rollerini dönüştürmese de, kadınların gündelik yaşamında göreli bir rahatlama yaratmış ve siyasi iktidarların meşruiyetini sağlamlaştırmıştır.

Bu noktada Fenster (2005: 220-223), eşit sosyal haklar söyleminin kamusal alanı ve kamusal hizmetlerden yararlanmayı ifade edecek şekilde kullanılırken, kadınların kamusal alan kullanımının özel alanı biçimlendiren dini kurallar ve geleneksel toplumsal cinsiyet rolleriyle biçimlendiğini dikkate almadığını vurgulamaktadır. Kemp, Whittaker ve Tracy (1997: 66), hiçbir çevrenin, gündelik yaşamı şekillendiren ve onun tarafından şekillenen daha geniş sosyo-politik düzenlemeler dikkate alınmadan ya da bu çerçevede bireylerin kişisel ve kültürel deneyimleri görmezden gelinerek anlaşılamayacağını söylemiştir. Bu açıdan Massey (1994: 182), kentsel alanda toplumsal cinsiyet politikalarını çalışmanın, kadınların fiziksel ve sosyal coğrafyalarını yeniden hayal etmeyi gerektirdiğini söylemiştir.

Bu açıdan Kemp (2001: 7-30) kent çalışmalarında gündelik yaşamın incelenmesinde sıklıkla kullanılan mekân (place), alan (space) ve sosyo-mekânsallık

(spatiality) gibi kavramların, sosyal çalışmanın çevresi içinde birey-kadın yaklaşımına yeni bir bakış açısı sunarak feminist kent politikasına ilişkin algısını geliştirdiğini vurgulamaktadır. Örneğin De Certeau'nun (1984) "Gündelik Yaşamın Pratiği" isimli kitabında kent yaşamı, insanların belirli mekânlarda tekrarladığı gündelik yaşam etkinlikleri üzerinden kurduğu ilişkilerle 'yabancılaşma' duygusunun üstesinden gelebilmeyi sağlayan alanlar yaratması olarak ele alınmaktadır. Mekânların gündelik kullanımıyla aidiyet, bağlanma duygusu ve sosyal haklar arasında kurduğu ilişki, feminist kuramcıların De Certeau'nun (1984) çalışmasını dikkate almasında etkili olmuştur. Feminist kuramcıların üzerinde durduğu bir diğer kent kuramcısı, yurttaşlığı gündelik yaşam üzerinden yeniden tanımlamaya çalışan Lefebvre'dir (1996). Lefebvre (1996) kent hakkı (right to the city) kavramıyla barınma hakkını kentte yaşama hakkıyla ilişkilendirmiş, kentsel alanın kullanımı ve gelişiminde söz sahibi olabilmeyi önemsemiştir.

Gerek De Certeau'nun (1984) gerekse Lefebvre'nin (1996) gündelik yaşam, mekân, alan ve sosyo-mekânsallık ile aidiyet ve yurttaşlık hakları arasında kurduğu bu bağlantı, feminist sosyal çalışmanın kentsel dönüşüm projeleri çerçevesinde gündeme gelen yoksullukla mücadele amacını değerlendirirken toplumsal cinsiyet eşitliği ve barınma hakkı tartışmalarını dikkate alması gerektiğini göstermektedir. Bu açıdan bu çalışma, Türkiye'de kentsel dönüşüm çerçevesinde yoksullukla mücadele açısından sunulan sosyal hizmetlere, 2000'li yıllarda giderek önem kazanan barınma hakkı ve toplumsal cinsiyet eşitliği tartışmaları çerçevesinde bakmak gerektiği iddiası üzerinden hareket etmekte ve bu ilişkileri Ankara-Aktaş mahallesi kentsel dönüşüm projesi özelinde yoksul kadın deneyimleri üzerinden keşfetmeyi amaçlamaktadır. Çünkü feminist sosyal çalışmanın nihai amacı, baskı ister kamusal ister özel alanda kurulan ataerkil ve paternalist ilişkilerden kaynaklansın, kadınların gündelik yaşamındaki tüm baskıcı sosyal ilişki ve yapıları yok etmektir. Bu açıdan feminist sosyal çalışma, yoksul kadınların gündelik yaşamı ile sosyal haklarının geliştirilmesi arasında bağ kurma, neoliberal kentleşme sürecinde ortaya çıkan toplumsal cinsiyet eşitsizliklerine karşı savunuculuk yapma ve politika geliştirme sorumluluğuna sahiptir (Dominelli, 2002: 76).

I. METODOLOJİK ÇERÇEVE

Araştırmada katılımcı bir süreç, yoksullukla mücadele ve güvenlik sağlama amaçları çerçevesinde Aktaş Mahallesi'nde başlatılan kentsel dönüşüm sürecinin 'yoksul kadın'lar tarafından nasıl deneyimlendiğine ilişkin olarak, 2012 Haziran-2013 Mayıs tarihleri arasında feminist etnografiyi temele alarak gerçekleştirilen alan çalışması verilerinden yararlanılmıştır. Ancak bu çalışma kapsamında, Aktaş Mahallesi'nde başlatılan kentsel dönüşüm projesinin yoksul kadınların gündelik yaşamında yarattığı dönüşüm, sadece değişen konut alanının (ev ve çevresi) yoksulluk koşulları ve ataerkil ilişkiler çerçevesinde nasıl

değerlendirildiği üzerinden ele alınmıştır. Çalışma kapsamında deneyimlerine odaklanılan 32 kadının tamamı, sosyal yardım alan ve tapu sahipliği koşulundaki yoksul kadınlardır. Kadınların on yedisi yıkıntı/döküntü evler olarak tanımladıkları gecekondularında yaşamaya devam etmekte, on dördü ise TOKİ evlerinde yaşamaktadır. Ayrıca TOKİ evlerinden borcunu ödeyemediği için atılan bir yoksul kadının deneyimine de yer verilmiştir. Genel olarak kadın ve çiçek ilişkisi sıklıkla geleneksel toplumsal cinsiyet ilişkilerine vurgu yapması dolayısıyla eleştirilir ancak bu çalışmada yarattığı ironi açısından, dışlanan, ötekileştirilen ve olumsuz kavramlarla anılan bir grup olarak yoksul kadınları tanımlamak için gerçek isimleri yerine çiçek isimleri kullanılmıştır. Derinlemesine görüşmelerin ve toplanan gözlem verilerinin analizi, NVİVO nitel araştırma analiz programı kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Araştırma bulguları, kentsel dönüşüm sürecinde yoksul kadınların yoksulluk içerisinde barınabilmek için ellerinden geleni yaptıklarını ancak hiçbir yerde barınmalarının mümkün olmadığını, barınma hakkı ihlali olarak tanımlanabilecek bu durumun ise sınıfsal ayrışmanın yanı sıra kimi toplumsal cinsiyete dayalı eşitsizliklerle birlikte şekillendiğini göstermektedir.

II. BULGULAR

1. Devlet Yoksullara Ev Satarken Kadınlar İçin Muhafazakâr ve Klientalist Sosyal Yardımlar

6360 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun'un (2012) kabulüyle, neoliberal kentleşme projelerinin gerçekleştirildiği alanlarda yaşayan hak sahipleri ve kiracılara yönelik olarak sunulacak tahliye, kira yardımı, kredi desteği ve diğer sosyal yardımlar daha ayrıntılı olarak tanımlanmıştır (md. 16). Bu süreçte, TOKİ ve belediyeler tarafından yoksul ve dar gelirlilere yönelik olarak geçici konut/kira yardımı ya da kredi desteği gibi olanakların SYDV'ler aracılığıyla sunulacağı da belirtilmektedir. Bu çerçevede neoliberal kentleşme projeleri üzerinden kent yoksullarıyla geliştirilen bu bağlantının, bir parça farklı refah sistemlerindeki sosyal konut politikalarıyla benzerlikler gösterdiğini söylemek mümkündür.

Ancak 2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanunun 7. ve 8. maddelerine dayanılarak aynı yıl hazırlanmış olan 28410 sayılı Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği'ne bakıldığında, 'yoksul ve dar gelirli' bireylerin daha çok borçlandırılarak sürece dâhil edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Nitekim söz konusu yönetmelik, yoksul veya dar gelirli olarak kabul edilenlere verilecek kredilerin, 1966 tarihli 775 sayılı Gecekondu Kanunu ve 1959 tarihli 7296 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'da belirtilen usul ve esaslar uyarınca borçlandırma suretiyle verilebileceğini söylemektedir (md. 19). Ayrıca bu çerçevede sunulan sosyal yardımlardan yararlanmak için gereken yoksul veya dar gelirli olma kriterinin en temelde konut sahibi olmamak olarak değer-

lendirilmesi, sosyal yardımlar olmaksızın yaşamını sürdüremeyecek olan ancak zamanında gecekondu aflarından yararlanarak konut sahibi olmuş yoksulların barınma hakkı açısından ihlallere zemin hazırlamaktadır. Bu durumda, Aktaş Mahallesi gibi özellikle kent içerisindeki yoksul alanlara yönelen kentleşme projeleri kapsamında kalan geniş bir kitlenin, yasanın sağladığı olanaklardan yararlanamadığı görülmektedir. Nitekim görüşülen yoksul kadınların birçoğu, kentsel dönüşüm projesiyle evsiz kalacaklarından korkmakta, bunun ise devlet tarafından sunulmayan sosyal yardım ve hizmetlerle bilinçli olarak amaçlandığını vurgulamaktadır:

Benim borcumu ödesin… Ya da ben ödemem demiyorum gücümün yettiği kadar öderim… Kendi evimde mesela lif örüyorum… Patik örüyorum… komşulara arkadaşlarıma satıyorum.. Kimseye bağımlı olayım demiyorum ama… Benim aidatımı, ödememi düşürsün (…) Yan tarafta attılar mesela bir komşuyu, iptal ettiler, başkası aldı şimdi onu… Ödeyemediler, atıldılar… Usulsüz oldu biçok şey… Bizi bile atarlarmış gibi geliyor (Sıklamen, 7-17 yaş aralığında çocuk sahibi, TOKİ)

Haksızlıktan bezdirdiler zaten insanları, İnsanlarımız bize burayı koymazlar deyip gitti… Zengine pay oldu burası… Senin işin yok burada dediler kısaca bize (…) Yani TOKİ dedik; belediye, bankadan daha iyidir gelsin dedik.. Herkes bi güvendi ama öyle olmuyor. Devlet bankası olmuş TOKİ… Ben kredi kartı bile kullanmam ama bu duruma soktular insanları... Sürekli borç borç... Elde olmayınca onu azaltamıyorsun da, giderek borç batağında boğulursun (…) Bi soracaktı bize ne kadar ödeyebilirsin diye… Kafasına göre yaptı bitirdi… Hayır, sormasa da bilebilirdi bence ama bakıyosun hala da rant yapma peşinde. Ev verdim size diyor, tamam ev verdin de, bi sor bakalım evin içinde neler oluyor. Bu insanlar, bu borçla, bu evde yaşayabiliyor mu? Nasıl yaşıyor? Bizim ta dedelerimizden gelen topraklarımıza geldin gözünü diktin. Biz hiçbir şey fark edemedik bile. Bizi zorunlu bıraktılar, yardım yapacağız dediler, o da yok. Nasıl ödenebilir ki bu borç. Yeme içme borç öde. Yani kimse hakkını da helal etmiyor bakarsan ama hala da bir şey demezler işte, ya bir gün yaparsa diye… (…) Ama görürsün, çok daha kötüye gidecek her şey, bak gör. Çoğunun elinden evleri alınacak, ortada kalacaklar. Bir de borç da çıkarırlar Allah bilir… (Sümbül, 7-17 yaş aralığında çocuk sahibi, TOKİ)

Belediye haksızlık da yaptı yani. Kira yardımı yapmadı mesela. Bazılarına yapmış, bazılarına yapmamış. Enkazlar farklı farklı oldu. Bi de borç çok çıkarıyomuş, arsan çok olsa da kesiyomuş, öyle diyolar (…) Nasıl olucak bilmem ki. Burada TOKİ'ler pahalı, her yere yakın ya, burada pahalı evler olacak TOKİ. Yani bi daireye ben 150 milyar nasıl vereyim. Borçlandırsa da, nasıl olabilir bilmiyorum. Hadi borçlandırmadı belediye, aynı halde geçtik biz. Yine aynı yoksulluk, geçim derdi orda belki de daha çok. Elektriği suyu, aidatı diyorlar çokmuş. Nasıl ödeyeceklerini şaşırmış geçenler sonuçta. İster

istemez orda daha da zorlanır insan… (Lavanta, 0-6 yaş aralığında çocuk sahibi, Gecekondu)

Evleri küçültüyorlar mesela bu haksızlık. Sonra borç yapacaklar, nasıl ödeyeceğiz. Şimdinin evinde ister istemez geçinebiliyoruz ama TOKİ'nin borcu bize göre değil. Evet ısısı güzel, yakmayabilebiliyormuşsun. Temiz, düzenli ama işte borcu da çok. Zaten ödeyecek olsak niye burada kalalım ki (…) Kirayı da ödeyemem ki, [kira ödemeyeceğimiz bir eve] geçeceksek yıksın ama yoksa yıkmasın yani. Bizi de kollasın devlet, yardım yapsın (…) O kadar bina yaptın bari bu insanlara borç yapmayaydın, yerin dibine sokmayaydın da, yardım edeydin. [Eskiden] çok yardım olurdu buraya, şimdi yardım da kesiliyor (…) Bazılarına kira yardımı yapmışlar diyorlar ama ben bilmem. Yapmadılar bizim komşulara, başkasına da yapmadı diye biliyom ben. Zaten çok borç yaptıklarından haklarını devretti çoğu, gittiler başka yere. (Açelya, torun sahibi, Gecekondu)

Çoğu zaman sosyal yardımları keşfetmek ve onlardan yararlanmak toplumsal cinsiyet rolleri gereği kadınlara düştüğünden, görüşülen birçok yoksul kadın kentsel dönüşüm sürecinin yarattığı evsizlikle ve yoksullaşmayla mücadelelerinde bakım rolleri üzerinden alabilecekleri diğer sosyal yardımlara yönelmişlerdir. Bu sosyal yardımlardan yararlanmak ise, yoksul kadınlar için sosyal yardımlara bağımlı ve muhafazakâr bir kimlik geliştirmelerini gerektirmiştir. Örneğin Gül (+18 yaş, bekâr, TOKİ) gecekondudayken de özürlü abisinin bakımını üstlendiğini ancak TOKİ'ye geçişle birlikte borçlarını ödemek için bakım yardımı almaya başladığını, dine referans vererek minnet duygusu üzerinden anlatmıştır:

Gerçekten bu yardım çok iyi yani. Özellikle bayanların yıllar önce aç kalma durumu çoktu. O zaman ailenin eline bakıyosun, onlar verirler mi vermezler mi (…) Yani bunun kadınlara çok büyük bi faydası var yani (…) Abimin tüm bakımını, hepsini ben yapıyorum, tuvaletiymiş, tırnaklarının kesimiymiş, yemesiymiş, banyosuymuş. Hepsini ben yapıyorum (…) Eskiden de yapardım ama şimdi ev borcu da var, ona da çok iyi oluyor. Allah razı olsun devletimizden de, insanlardan da. Allah razı olsun sen abine bakıyorsun diye derler...

Dolayısıyla Türkiye'de sosyal konut politikası, -sosyal hizmetler alanındaki diğer uygulamalarla benzer şekilde-, devlet tarafından bir sosyal hak olarak değil, herkesin ev sahibi yapılacağı algısı üzerinden muhafazakâr ve klientalist sosyal yardımlarla desteklenebilir bir alan haline gelmiş görünmektedir. Nitekim yoksul kadınların hem yıkıntı ve döküntü duruma geldiği için *"dertli"* olarak tanımladıkları gecekondulara hem de *"imkânsız"* ancak *"rahat"* olarak tanımladıkları TOKİ evlerine ilişkin değerlendirmeleri, yoksul kadınların hiçbir yere ait olmadığını, barınma hakkı ihlallerinin tüm diğer sosyal hak ihlalleriyle birlikte deneyimlendiğini göstermektedir. Çünkü bu süreç, muhafazakâr sosyal yardımlar ve bakım rolleri üzerinden kurulan ataerkil pazarlık koşulları içindeki yoksul kadınlar için hem devlete hem de ailedeki erkeklere bağımlılığın artması biçiminde deneyimlenmektedir.

2. Yoksul Kadınlar İçin Evsizlik: 'Kendim İçin Değil, Çocuklarım İçin Sıcacık Bir Evim Olsun İstemiştim'

Bugün Aktaş Mahallesi'nde yaşayan yoksul kadınlara mahallelerinde başlatılan dönüşümün kendileri için ne anlama geldiğini sorulduğunda, birçoğunun *"medeniyet"*, *"kurtuluş"* ya da *"rantsal dönüşüm"*, *"para yiyen konut"*, *"zengin konutları"* gibi birbiriyle çelişen kavramlar kullandığı görülür. Dolayısıyla ilk bakışta, yıkıntı alanlarındaki dönüşümün yoksul kadınlar için mekânsal, ekonomik, sosyal ve kültürel anlamlarla şekillendiğini ve kadınların bilincinde bir yarılma yarattığını söylemek mümkündür. Ancak yoksul kadınların bu sözlerle ne demek istediğini tam anlamıyla kavrayabilmek için yaşanan sürecin gündelik yaşam pratiklerindeki etkisini keşfetmek gerekir. Bu çerçevede yoksul kadınların gündelik yaşamlarının büyük bir kısmını geçirdiği ev ve çevresindeki etkinliklerine baktığımızda, bu etkinliklerin ev ve çevresinin niteliğiyle farklı anlam ve biçimler aldığını görürüz. Örneğin Aktaş Mahallesi'nde yoksulluğun ve suç ya da şiddet olaylarının yarattığı güvensizliğin aşırı biçimlerde yaşanması, yoksul kadınların eve ve ev işlerine yüklediği anlamı biçimlendirmiştir. Bu açıdan genel olarak görüştüğüm yoksul kadınlar için evin ve evle ilgilenmenin anlamı, evin güvenlik hissi sağlayan -aile üyelerini dışarıdaki suç ve şiddet olaylarından ya da yoksul olmanın getirdiği ayrımcı tutumlardan koruyan- ve beslenmenin sağlandığı bir mekân olarak kurulmasını da içermektedir. Örneğin Krizantem (7-17 yaş aralığında çocuk sahibi, evli, Gecekondu) yıkılacak hale gelmiş olan gecekondusunda yaptığım görüşmede evi çocuklarının eğitim ve beslenme ihtiyaçları ve eşinin dinlenme ihtiyaçları doğrultusunda düzenlediğinden bahsederken bir yandan da *"Korkmam ben, ışığı yakarım, kapımızı kitleriz otururuz. Bazen silah sesleri gelir, kız korkar oğlanlar da korkar. Ama ben korkmam ki onlar da korkmasın"* demiştir. TOKİ'ye yerleşmiş olan kadınlar da işten gelecek oğulları ve eşleri için endişelenirler ve eve geldiklerinde onlara gereken besini ve güvenlik hissini sunan bir ev hazırlamaya çalışırlar. Yani kadınlar çoğu durumda varlıklarını diğer aile üyeleri ve çocukları için inşa etmektedirler. Bununla beraber yıkıntı-harabe evlerin niteliksiz koşulları ile bu alanda suç ve şiddet olaylarından korunmanın daha zor olması, bu alanda yaşayan yoksul kadınlar için yoksullukla mücadelelerindeki rol ve sorumlulukların yükünü arttırmaktadır. Bu durum ise, yoksul kadınların TOKİ evlerini bir yandan *"kurtuluş"*, *'rahatlık"* gibi kavramlarla tanımlamalarına neden olmuştur. Diğer yandan ise, TOKİ evlerine borçlu olarak geçmeleri, yoksullaşmalarına neden olduğundan TOKİ evlerini barınması *'imkânsız'* evler olarak değerlendirmelerine neden olmuştur.

Çünkü yoksul kadınlar, Yasemin'in (7-17 yaş aralığında çocuk sahibi, evli, Gecekondu) ifadesiyle, kentsel dönüşüm gelmeden önceki *"imkânları hep kısıtlı"* olan yaşamlarında *"*çok *dert"* çekmişlerdir. Bu *"dert"* ekonomik zorluklar içerisinde eşitsiz toplumsal cinsiyet ilişkileri gereği yoksulluğun yükünü sırtlanmalarıyla ilişkilidir. Ev çevresindeki taş ve toprak, akan çatı, duvarlardan giren su ya da duvar sıvanın dökütüsü, zaman zaman teneke ve naylonlarla kaplanmış

çatıdan dökülen böcek ve tozlar, sobanın isi ve yakacağın yarattığı toz, bu evlerin sık kirlenmesine ve *'yıkıntı'* ya da *'döküntü'* evler olarak tanımlanmasına neden olmuştur. Evde elektrik süpürgesi varsa bile tasarruf için nadiren kullanılmakta ya da voltaj sorunu nedeniyle kullanılamamaktadır. Alt yapının yetersizliği nedeniyle suların donması ve sık yaşanan elektrik kesintisi, evlerin hiçbir zaman tam olarak temizlenememesi anlamına gelmektedir. Mutfak, banyo ya da tuvaletin dışarıda olması ve soğuk kış günlerinde donan sular nedeniyle bulaşıkların ev içerisinde biriktirilmesi, tuvaletin temizlenememesi ya da banyo yapılamaması söz konusudur. Bu durum farelerin de ev içerisinde gezinmesi anlamına gelir. Bu evler genellikle ısıtılması zor evler olduğundan banyo içeride olsa da, suların ve banyonun ısıtılarak hazırlanması da oldukça zordur. Zaten yakacak malzeme pahalı ya da zor bulunur olduğundan idareli kullanılmalıdır. Dolayısıyla hem kendilerinin hem de hane üyelerinin temizliği, kadınlar için bir başka yük oluşturur. Kullanılan temizlik malzemeleri, deterjan, sabun ya da şampuanlar ise genellikle ucuza ya da sosyal yardım kuruluşlarından alınmış kalitesiz malzemelerdir. Ancak gerek evin gerekse evdeki diğer üyelerin temizliği kadınların temel sorumluluklarından biri olarak görüldüğünden, kadınlar için görülmesi ve hissedilmesi önemlidir. Bu nedenle yıkıntı-döküntü evlerde yaşamak, kadınlar için evlerin yapısıyla daha da artan *"yoksulluğun kokusu"*nu hem evlerden hem de bedenlerden çıkartmak için ciddi bir çaba gerektirir.

Bununla beraber yıkıntı-döküntü evlerdeki kadınlar için bu sorumluluklar bu kadarla bitmez. Yardımlardan gelen besin maddelerinin nemden ve farelerden saklanması için ayrı bir çaba harcanır. Evin ısıtılması, aynı zamanda akan çatının tamiri ya da su sızdıran odaların yeniden düzenlenmesini içerir. Sobanın kurulması ve temizlenmesinin yanı sıra yakacak malzemelerin hazır hale getirilmesi, genellikle alan darlığı ve yetersizliğinden tek bir oda içerisinde gerçekleştirilir. Böylece yetersiz olan ya da mevsime göre kullanılamayan odalardan genellikle tek bir odanın çocukların oyun oynadığı ya da ders çalıştığı, misafirin ağırlandığı, yemek yenilen, oturulan ve yatılan mekânlar olarak birçok kez yeniden düzenlenmesini/oluşturulmasını gerekli kılar. Bu evlerde bebek, okula giden çocuk, özürlü ya da yaşlı birinin olması ise, bu kişilerin ev ve çevresinin olumsuz koşullarından zarar görmemesi için kadınların harcadığı çabayı arttırmaktadır. Çünkü sürekli buz tutan kapı önünün ve bahçenin temizlenmesi, çocuk, yaşlı ya da özürlü kişilerin tuvalete götürülmesi, yıkanması ya da hastalıklardan ve sakatlanmalardan korunması kadınların sorumluluğundadır. Genellikle çocuk sayısı fazla olan yoksul kadınlar için çocukların farklı saatlerde okulda olması ve yıkıntı-döküntü evin yarattığı aşırı iş yükü, bu sorumluluklar arasında denge kurmak için daha fazla çabalamasını gerektirir. Evdeki üyelerden herhangi birinin hastalanması ve hastaneye götürülmesi durumunda ise, dar ara sokaklara arabaların girememesi ya da yaşlı ve özürlü bireylerin taşınması için gereken araçların (tekerlekli sandalye gibi) olmaması her şeyi daha da zorlaştırır. Bu ne-

denle kendileri gibi *"yoksullar için ulaşılmaz"* ya da *"imkânsız"* olsa da, TOKİ evleri *"temiz"*, *"rahat"* ve *"sıcak"* evler olarak tanımlanır.

Bununla beraber yoksul kadınların TOKİ evlerini tanımlarken vurguladıkları *"zenginlere göre olan rahatlık"*, yoksul kadınlar tarafından sadece yıkıntı ve harabe haldeki evin yarattığı sıkıntılardan *"kurtuluş"* anlamında kullanılmamıştır. Yoksul kadınlar için TOKİ evleri içerisinde yer aldıkları ataerkil baskıcı ilişkilerin olmadığı ve kentsel olanaklardan yararlanabildikleri bir yaşam alanı olarak hayal edilmektedir. Kendileri için *"imkânsız"* olduğunu düşünseler de, TOKİ evlerinde barınmaları durumunda baskıcı ilişkilerin gevşeyebileceğini düşünmektedirler. Bu çerçevede genellikle eşitsiz ataerkil ilişkiler içerisinde en dezavantajlı konumdaki bekâr genç kadınlar, genç anneler ya da boşanmış kadınlar, TOKİ evlerindeki yaşamı özgüvenli, özgür, medeni ve kentle bütünleşmiş bir kadın kimliğiyle birlikte ele almış ve TOKİ evlerine sosyo-kültürel bir anlam yüklemiştir:

"mesela ben gitmek isterim bu parka, diyelim komşular giderken. Çok izin vermezler. Bu kadın kültür merkezi varmış diyorum bi nakış bişey kursuna gitsem. Ama işte mahallemiz kötü sonuçta üç erkek var başımızda. Yani bu mahallenin çocukları da çok pistir yani. Lafını sözünü alır önü gider. Sonra huzurumuz kaçar yani…[tokide olsaydın], O zaman daha bi güzel olurdu yani. Orada daha iyi insanlar var. Yani daha bi yola yakın ne bileyim. Çıksan kapının önü park mesela. O kadarını da [ailemin daha kolay izin vereceğini de] tahmin etmiyorum ama belki [izin] verebilirlerdi." (Gardenya, +18 yaş, bekâr, Gecekondu)

"O tokilerde belki daha özgür kadınlar. Yani ben görüyorum hep apartmanın önlerinde, parka çocuğunu götüren gelinler bile var. O açıdan yani." (Sardunya, 7-17 yaş aralığında çocuk sahibi, evli, Gecekondu)

"Yani daha bi insanlar medeni olur diye düşündüm, ama oluyorlar da. Tokiye geçenleri de görüyoruz. Askılılarla da gezen var, istediği zaman dışarı çıkabilen de var. Çocuğunu parka götüren kadınları falan hep görüyoruz. Tabi daha bi kent." (Hanımeli, 0-6 yaş aralığında çocuk sahibi, evli, gecekondu)

Kısacası yoksul kadınlar için ev ve çevresinin anlamı, yoksulluk koşulları ve baskıcı ataerkil ilişkilerle şekillenmiştir. Bu nedenle kentsel dönüşüm sürecinde barınma hakkı ihlali olarak da ele alınabilecek durumlar, yoksul kadınlar için daha önce enformel yollarla etkilerini azaltabildikleri diğer sosyal hak ihlallerinin daha derinden hissedilmesine neden olmuştur. Özellikle yıkımlar sonrasında TOKİ evlerine geçene kadarki sürecin/kira yaşamının zorlukları, bu süreçte yetersiz kalan sosyal yardım ve hizmetler ve TOKİ evlerine geçtikten sonra borçlanmayla artan yoksulluk, ekonomik sıkıntılar ve borçlarını ödeyemeyen komşularının haklarını devretmesi ya da evlerinden atılması bu ihlallerin derinleşmesinde etkili olmuştur. Kısaca Sıklamen'in (7-17 yaş aralığında çocuk sahibi, evli, TOKİ) ifadesiyle yoksul kadınlar için yıkıntı haldeki evlerin yarattığı *"dertlerden kurtuluş, maddiyat sorunlarını"* gündeme getirmiştir. Yoksul ka-

dınlar için *"maddiyat sorunları"* olarak tanımlanan bu sorunlar, doğrudan sosyal hakların ihlali olarak ele alınabilir. Birçok yoksul kadın TOKİ evlerine geçişle birlikte yoksullaştıklarından, borçların yükü altında zorlandıklarından, çocuklarının beslenme ve eğitim ihtiyaçlarını karşılayamadıklarından, evden atılma korkusu yaşadıklarından, eşleriyle ve çocuklarıyla ilişkilerinde huzursuzluğun arttığından, psikolojilerinin ve sağlıklarının bozulduğundan bahsetmiştir. Bu noktada da *"yıkılan evleri"*ne ve *"gecekondu"*ya özlemlerini dile getirmişler; *"gecekondu"*yu enformel yollarla da olsa çocuklarına yeterli besini verebildikleri ve ekonomik yeterliliğin kendilerine huzur sağladığı bir ev olarak tanımlamışlardır. Bu konuda yoksul kadınlar, TOKİ'ye geçmesiyle yaşadığı yoksullaşmanın çok boyutluluğunu, sağlık, korunma, eğitim, beslenme gibi alanlardaki olumsuz etkisini vurgulayacak şekilde şöyle anlatmaktadır:

[gecekonduda insanların durumu] daha iyiydi... Yani bir elektrik suyun az gelir… Borcun yoksa… Beyin çalışıyosa… Çok güzel geçinebilirsin gecekonduda… Ama burda hep zorluk oluyo… Hiç bi bolluğu göremedik daha buraya geçtik… Yani o verdiğin borca keyif yapabilirsin ama sıkışıyon… Daralıyon... Ödemeye çalışıyon... Çok şükür şimdiye kadar da hallettik ama işte her ay böyle içime sıkıntı basar mesela… Ödeyebilcem mi… Ödeyemeyecem mi… Kaç ailenin huzuru da bozulmuştur yani... Geçim derdinden hep... Yani karısıyla kızıyla... Çocuklarının isteklerinden kavgalar da çıkmıştır (…) Şekerim çıktı da... Hastalıklar geldi bana... Ondan da artık çenemi de çok tutamıyom yani… Çek çek çek… Hep bi yere kadar diye geçiyo içimden… Sonra töbe ediyom ama... (Karanfil, torun sahibi, evli, TOKİ)

"Yani çok zorlanıyoruz. Ben ömrümde görmedim, geçenlerde karakola gittim mal beyanında bulundum. Evi ödeyemediğimiz için yani (…) Şu anda bütün insanların 45 milyon aidatı var. Belki de insan bu aidatı çocuğunun haşlığından keserek veriyo… (…) Ben de o gün bi yemek yaparsam başka yemek yapmam, çorba yaparsam yemek yapmam, patates kızarttıysam başka bişey yapmam (…) Bak mesela banyoda lavobonun altına bi leğen koyarım, ordan akan suyu klozete. Mesela çamaşır yıkıcam kovalara doldururum, tuvalete dökerim. O şekil... (…) Ben diyorum ki ben borcumu öderim… 10 senede de öderim... Ödeyeceksek 15 sene yapsın... 700 değil de 400 olarak... Ya da bana bi iş versin... El işi yemek işi olarak yapacağım… Dikiş olur... Evde toka yapımı... Bak ondan da yaptı... 500'e ya ördüm... Ama bulamıyosun ki... En azından 13-14 tane yapardım… Onla en azından ekmeğimi alırım... Geçen bak 30 milyona patik falan sattım... Ben onla baya bi ekmeğimi falan alırım... Yani şey de istemiyorum… Aman aman bir şey de istemiyorum... Ama benim evim elimden almasınlar... Bitek o..." (ağlıyor) (…) Artık diyorum ya... Ailemden de utanıyorum artık... Destek yardım istemekten (…) Bi de ödeme ödeme borç borç… Ben eşimle hiç kavga etmezdim eşimle... Ama işte tek sorun ödemeler…"(Sıklamen, 7-17 yaş aralığında çocuk sahibi, evli, TOKİ)

Bununla beraber tapu mülkiyetinin genellikle ailedeki erkekler üzerinde ve çok hisseli olması, yoksul kadınların mülkiyet hakları açısından eklemlenmiş ve her zaman sosyal hakları ihlal edilen bireyler olarak varlıklarını sürdürmelerine neden olmaktadır. Örneğin tapu hissesine sahip akrabalarıyla ve aile üyeleriyle anlaşarak TOKİ evlerine geçebilen ailelerdeki yoksul kadınlar, erkek kardeşleriyle ya da eşinin akrabalarıyla birlikte yaşamaya başlamış; ailedeki yaşlıların, özürlülerin ve çocukların bakımını da üstlenmiştir. Bu koşullardaki yoksul kadınlar bakım rolleri üzerinden barınma hakkı için informel yollarla ataerkil bir pazarlığın içine sürüklenmişlerdir.

Bu çerçevede yıkılan evin ve eski arsa mülkiyetinin kadında olduğu birçok durumda dahi var olan eşitsiz ataerkil mülkiyet ilişkileri nedeniyle, TOKİ evlerine geçişle mülkiyetin yoksul kadınlar aleyhine el değiştirmesi riski söz konusudur. Nitekim görüştüğüm birçok yoksul kadın, eskiden mülkiyeti kendi üzerlerine olan yıkıntı ve harabe evlerinin yıkılmasıyla TOKİ borcu bittikten sonra alınacak yeni tapunun kimin üzerine olacağı konusundaki kararı eşlerinin, babalarının ya da aile büyüğü olan erkeklerin vereceğini söylemektedir. Bununla beraber özellikle genç ve bekâr kadınlar, kendilerini birey olarak değil daha çok aileleriyle ortak mülkiyet koşulları içerisinde değerlendirmekte ve bu durumu aile büyüklerine ve ailedeki erkeklere *'güven'*le birlikte ele almaktadır. Bu durum içselleştirilmiş eşitsiz ataerkil mülkiyet ilişkileri içerisinde yer alan genç ve bekâr kadınlar için hem *'yaşam boyu mülksüzlük riski'*ni ve bağımlılığı hem de kadınların aileye eklemli bireyler olmalarından dolayı karşılaşabilecekleri diğer sosyal hak ihlallerini görünmez kılmaktadır. Örneğin TOKİ evlerine geçişle borçlarını ödeyebilmek için çalışmaya başlamış ve annesiyle yaşadığı TOKİ evinin tüm geçimini üstlenmiş genç ve bekâr bir kadın olarak Papatya, tapu konusunda *"aile büyüklerinin sözü geçer. Borcu bitirelim de abimle de oturur konuşuruz"* diyor. Yine genç ve bekâr bir kadın olan Gül, yatalak annesi ve özürlü abisinin bakımı üzerinden aldığı bakım yardımıyla TOKİ evinin borcunu tamamen üstlenmiş durumdadır ve tapunun şu an başka bir şehirde oturan büyük abisi üzerine olacağını *"ailesine ve abisine olan güven"*i üzerinden şöyle ifade ediyor:

> *Yani öyle mal abimin benim öyle bir fark yok. Yok yani işte diğer kardeşlerim, Allah korusun onlara bir şey olsa, bana bakmamak gibi hani öyle bir durumları olmaz hani kesinlikle. O da hani bize bıraktı, maddi durumu olmadığı için biz oturuyoruz, biz ödüyoruz.*

SONUÇ YERİNE

Aktaş Mahallesi'nde, kentsel dönüşüm projesi, kadınların eskiyen gecekondularının karşısında TOKİ evlerine yüklediği olumlu anlamlar üzerinden yoksullukla mücadele edileceği ve kadınların daha iyi koşullarda yaşamasını sağlayacağı iddiasıyla başlatılmıştır. Bu süreçte, yoksullukla mücadelenin sorumluluğunun

kadınlara verilmesi ve sosyal yardımların daha çok kadınları hedeflemesi ise, yoksullaşan mahalleliler arasında kadınların giderek bakım rollerini ve anneliği temele alan muhafazakâr sosyal yardımlara bağımlılığını arttırmış görünmektedir. Sonuçta, yoksulların daha da yoksullaşmasına ve yerinden edilmesine neden olan bu süreç, kadınların içerisinde yer aldığı eşitsiz ataerkil ilişkilerden kurtulma umuduyla sosyal yardımlar üzerinden devletle kurulan klientalist ilişkilerin gelişmesi biçiminde deneyimlenmiştir. Yoksul kadınlar için içerisinde yer aldıkları eşitsiz ataerkil ilişkiler nedeniyle zaten hak ihlalleriyle şekillenen gündelik yaşam, bu aşamadan sonra kadınların devletle ilişkilerinde yeni ataerkil pazarlık olasılıklarını da gündeme getirmiştir. Ancak yoksul kadınlar için muhafazakâr bir kimlik öngören bu pazarlık süreci, kadınların sosyal haklarını geliştirme yönünde sorgulanması gereken eşitsiz ataerkil ilişkileri görünmez kılmaktadır. Böyle bir durum, yerinden edilen yoksullar için evsizlik riskinin sorumluluğunun kadına yüklenmesine, yeniden yerleşim, yeni yaşam koşullarına uyum ve yerinden edilme sürecinde yoksul kadınların farklı sorunlarla karşılaşmasına neden olmaktadır. Bu açıdan yoksul kadınların anlatımları, bize barınma hakkının diğer sosyal hakların gerçekleştirilmesi amacıyla birlikte ele alınmadığı, kadınların hiçbir yere ait olmama durumunu belirleyen informel hallerini ve baskıcı ataerkil ilişkileri dönüştüremediği sürece gerçekleşemeyeceğini göstermektedir.

KAYNAKÇA

BM HABITAT (2008) *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*, Kenya: United Nations Human Settlements (UNCHS).

Buğra, Ayşe (2005) *Yoksulluk ve Sosyal Haklar,* Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Derneği Danışman Raporu, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politikalar Forumu.

Chant, Sylvia (ed.) (2010) *The International Handbook of Gender and Poverty: Concepts, Research, Policy*, UK: Edward Elgar Publishing.

Chant, Sylvia. (2007) *Gender, Cities and Milenium Development Goals in the Global Sought*, Gender Institute New Working Paper Series, London: London School of Economics Publication.

De Certeau, Michael (1984) *The Practice of Every Day Life,* London: University of California Press (çev: Steven Rendall), (http://faculty.georgetown.edu/irvinem/theory/DeCerteau-Practice-Excerpts.pdf).

Dominelli, Lena (2002) *Feminist Social Work Theory and Practice*, London: Palgrave.

Drolet, Julie (2010) "Feminist Perspectives in Development: Implications for Women and Microcredit", *Journal of Women and Social Work,* 35(3), 212-223.doi: 10.1177/0886109910375218.

Fenster, Tovi (2005) "The Right to the Gendered City: Different Formations of Belonging in Everyday Life", *Journal of Gendered Studies*, 14(3), 217-231. doi: 10.1080/09589230500264109.

Göçmen, İpek (2014) "Religion, Politics and Social Assistance in Turkey: The Rise of Religiously Motivated Associations", *Journal of European Social Policy*, 24(1), 92-103. doi: 10.1177/0958928713511278.

Gruffydd Jones, Branwen (2012) ""Bankable Slums": The Global Politics of Slum Upgrading", *Third World Querterly*, 33 (5), 769-789. doi: 10.1080/01436597.2012.679027.

Harvey, David (2007) "Neoliberalism as Creative Destruction", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 610 (21), 21-44. doi: 10.1177/0002716206296780.

Karataş, Kasım, İbrahim Cılga, Sadık Güneş, Aslıhan Han, Ahmet Rasim Kalaycı, Sermin Turhan, Nesrin Türkaslan ve Semra Yurtkuran (2002) "Göç ve Kentsel Yaşama Uyum Sorunları", İrfan Çayboylu (der.) *2001 Yılı Aile Raporu* içinde, Ankara: TC Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları.

Kemp, Susan P. (2001) "Environment Through a Gendered Lens: From Person-in-Environment to Woman-in-Environment", *Affilia*, 16 (7), 7-30.doi: 10.1177/08861090122094118.

Kemp, Susan P., James K. Whittaker ve Elizabeth M. Tracy (1997) *Person-environment Practice: The Social Ecology of Interpersonal Helping,* New York: Aldine de Gruyter.

Kern, Leslie (2010) "Selling the 'Scary City': Gendering Freedom, Fear and Condominium Development in The Neoliberal City", *Social & Cultural Geography,* 11 (3), 209-230. Doi: 10.1080/14649361003637174.

Lefebvre, Henry (1996) "The Right to the City", E. Kofman and E. Lebas (der.) *Writings on Cities* içinde, London: Blackwell.

Massey, Doreen (1994) *Space, Place and Gender*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Phillips, A. (2001) "Feminism and Liberalism Revisited: Has Martha Nussbaum Got It Right"?, *Constellations*, 8 (2), 249–66.doi: 10.1111/1467-8675.00229.

Rabenhorsst, Carol S. ve Anjali Bean (2011) *Gender and Property Rights: A Critical Issue in Urban Economic Development,* Washington: The International Housing Coalition and the Urban Institute Report, (http://www.urban.org/uploadedpdf/412387-gender-and-property-rights.pdf).

Razavi, Shahra (2009) "Introduction", Shahra Razavi (der.) *The Gendered Impacts of Liberalisation: Towards 'Embedded Liberalism'?* içinde, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Razavi, Shahra ve Shireen Hassim (2006) *Gender and Social Policy in a Global Context Uncovering the Gendered Structure of 'the Social'*, New York: Palgrave Macmillan.

Taher, Tahsina ve Ibrahim Arefeen (2014) "Transformation of Slum and Squatter Settlements: A Way of Sustainable Living in Context of 21st Century Cities". *American Journal of Civil Engineering and Architecture*, 2 (2), 70-76. doi: 10.12691/ajcea-2-2-3.

TOKİ (2011a) *Geleceğin Türkiye'sini İnşa Ediyoruz: TOKİ Kurum Profili 2010-2011,* Ankara: T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.

TOKİ (2011b) *500 Bin Konut: Geleceğin Türkiye'sini İnşa Ediyoruz*, Ankara: T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.

Uzunçarşılıoğlu-Baysal, Cihan, (2010) İstanbul'u Küresel Kent Yapma Aracı Olarak Kentsel Dönüşüm ve Ardındaki Konut İhlalleri: Ayazma(n)'dan Bezirganbahçe'ye Tutunamayanlar, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Vale, Lawrence J. ve Yonah Freemark (2012) "From Public Housing to Public-Private Housing", *Journal of the American Planning Association,* 78(4), 379-402, doi: 10.1080/01944363.2012.737985.

775 sayılı Gecekondu Kanunu (1966).

7296 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun (1959).

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun (2012).

28410 sayılı Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği (2012).

SOSYAL YARDIM HAKKI TARTIŞMASI: TÜRKİYE'DE BİR "SOSYAL HAKSIZLIK" OLARAK SOSYAL YARDIMLAR [1]

Denizcan Kutlu
Namık Kemal Üniversitesi

Özet: Bu çalışma, Türkiye'de sosyal yardımların sosyal hak niteliğini konu edinmektedir. Çalışmada, sosyal yardımların sosyal hak niteliği yasal ve toplumsal temelleri bakımından tartışılmıştır. Sosyal yardımların hak niteliği, ilgili alanyazında tartışılan konular arasında yer almaktadır. Ancak alanyazında konunun politika, düzenleme ve uygulama bakımından tartışıldığı gözlemlenmektedir. Çalışmanın alanyazının genelinden farklılaşan yönü, sosyal yardımların sosyal haksızlık niteliğini, bir alan araştırması bulgularına dayalı olarak, özgün bir tasnif etrafından inceliyor olmasıdır.

Abstract: This article, mentions the nature of social right of social assistance in Turkey. In article, the nature of social right of social assistance discussed in terms of legal and social bases. The nature of social right of social assistance is a popular subject in related literature. But there can be observed that the subject is discussed in terms of policy, regulation and practice. The differentiating dimension of this article is, to study the nature of social injustice of social assistance on the basis of social bases with a field research.

GİRİŞ

Bu çalışma, Türkiye'de sosyal yardımların sosyal hak boyutunu konu edinmektedir. Sosyal yardımlar, gerek uygulama gerekse politika ve paradigma düzeyinde, sosyal politikanın artarak yaygınlaşan bir koludur. Sosyal yardım ve hak arasındaki ilişkinin boyutları, sosyal yardım tartışmalarında önemli bir yer kaplamaktadır.[2] Bu tartışmalarda, ağırlıklı olarak sosyal yardım ve sosyal hak arasındaki ilişkinin politika, düzenleme ve uygulama boyutları ele alınmakta, eleştirilmekte ve sosyal yardımların hak temelli olarak verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu tartışmanın eksik yanlarından biri, yardım alanların sosyal yardım deneyimlerini

1 Burada, "sosyal haksızlık" kavramının kullanımında, Gülmez'den (2009) esinlenildiği belirtilmelidir.

2 Konuyla ilgili olarak bkz. Buğra, 2008; Çelik, 2010; Metin, 2011; Yücesan Özdemir ve Kutlu, 2011; Gökçeoğlu, 2014; Urhan ve Urhan, 2015.

önemli ölçüde tartışma dışı bırakmış, tartışmayı politika, düzenleme ve uygulama alanlarına sıkıştırmış olmasıdır. Sosyal yardım ve sosyal hak arasındaki ilişkinin, yardım alanların sosyal yardım deneyimi içerisindeki gerçekleşme biçimi, konunun politika, düzenleme ve uygulama alanının ötesindeki boyutlarını görmemizi olanaklı kılmaktadır. Çalışmada, sosyal yardım hakkı tartışması, politika, düzenleme, uygulama boyutlarının yanı sıra yardım alanların sosyal yardım deneyimleri bakımından da ele alınacaktır. Çalışmada, sosyal yardım hakkı tartışması kavramsal ve olgusal[3] olmak üzere, birbiriyle ilişkili iki düzlemde yürütülecektir.

I. SOSYAL YARDIM HAKKI: KAVRAMSAL BİR ÇERÇEVE

Sosyal yardımlar, sosyal politika içerisinde sosyal hukuk ve sosyal güvenlik kapsamında olup (Dilik, 1980: 68; Çengelci, 1993: 9; Sözer, 1994: 29). sosyal hizmetlerle birlikte sosyal güvenlik sisteminin primsiz rejim ayağına dahil edilir.[4] Bu ayak, sosyal sigortalara dayalı yararların dışında kalmış, "sosyal korunmaya en fazla gereksinimi bulunanlara hizmet götürmeyi amaçlar" (Güzel, vd., 2010: 805). Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sistemi içerisinde son yarar ve ağ ve sosyal güvenliğin açık yönlerini kapatan, tamamlayıcı bir önlemdir (Dilik, 1980: 72; Sözer, 1994: 29; Ditch, 1999: 115-116). Sosyal yardımlar bakımından sosyal hak statüsü, sosyal yardımları hak ediş ve sosyal yardımlardan yararlanmaya ilişkin çeşitli koşullarla birlikte ele alınabilir. "Sosyal yardımlardan yararlanma hakkının doğuşu, yardım görecek kişilerin muhtaç durumda olmaları koşuluna bağlıdır" (Dilik, 1972: 3) ve ihtiyaç/muhtaçlık tespitlerine dayanır (Çengelci, 1993: 9). Sosyal yardımın önemli özelliklerinden biri, "yoksulluğun son derece düşük gelir düzeyinde saptanması ve sağlanan yarar düzeylerinin" de düşük olmasıdır (Arın, 2013: 237).

Sosyal yardımlar, haklar rejimi içerisinde, sosyal haklar kataloğu içerisinde yer alır (Tanör, 1978: 101-103; Gökçeoğlu, 2014: 101). Sosyal yardımları da

3 Olgusal temeller, sosyal yardımlar üzerine tamamlanmış bir doktora tezi çerçevesinde Ankara ilinde gerçekleştirilmiş ve derinlemesine görüşmeler ve sistematik olan ve olmayan katılımcı gözlemlere dayanan bir alan araştırmasına dayanmaktadır. Bkz. Kutlu, 2014.

4 Sosyal yardımların sosyal güvenlik hakkı kapsamı içerisinde veya bu hak kapsamı dışında bağımsız bir hak olup olmadığı tartışma konusudur. Arıcı (2003: 35-36), sosyal yardım hakkının, sosyal güvenlik hakkına içkin bir hak olarak ekonomik ve sosyal haklar arasında yer aldığını belirtmektedir. Gökçeoğlu (2014: 103) ise, sosyal güvenlik hukuku alanının, primsiz rejim ayağına karşın "ağırlıklı olarak sosyal sigortaları incelediği" kabulünden hareketle şu belirlemeyi yapmaktadır: "Dolayısıyla sosyal yardımlar ve sosyal hizmetleri, sosyal güvenlik hakkının bir parçası olarak nitelemektense, bunları bağımsız bir hak olarak ele almak kavramsal açıdan doğru olmamakla birlikte, pratik sonuçları açısından daha isabetlidir."

içerecek şekilde, sosyal haklar birer insan hakkı olarak kabul edilmiş[5] ve yaygınlaşmıştır. Kamu, sosyal yardım uygulamalarının doğrudan yürütücüsü konumuna geçmiş ve sosyal sigortacılığa dayalı sosyal güvenlik hizmetleriyle birlikte evrensel bir nitelik kazanmış ve sosyal haklar kapsamına dahil edilmiştir (Kovancı, 2003: 111-128; Metin, 2012: 123). Arıcı'ya (2003: 35) göre sosyal yardım hakkı, muhtaç ve ihtiyaç sahibi bir konuma gelmiş olup da kendi imkânlarıyla bu durumundan "kurtulma şansı bulunmayan kimselere devlet tarafından yardım yapılmasını talep etme yetkisini veren bir haktır".

Sosyal yardım hakkını, sadece devlete olumlu edim yükleyen haklar kapsamında, hakkın öznesine ilişkin devletten talep etme ve başvuru hakkını değil, sosyal güvenliğin primli rejimi bünyesindeki düzenlemelerin hukuki çerçevesine paralel bir biçimde, nesnel ölçütlere dayalı, yasalarla tanımlı ve hakkın öznesine dava açma hakkı tanıyan bir içerik etrafında tanımlamak gerekir.

II. TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLARIN "SOSYAL HAKSIZLIK" NİTELİĞİ

Bu başlık altında, Türkiye'de sosyal yardımların bir sosyal haksızlık niteliği kazanmasının hem yasal hem de sosyolojik temelleri ele alınmaya çalışılacaktır.

1. Sosyal Yardımların Sosyal Haksızlık Niteliğinin Yasal Temelleri [6]

Türkiye'de sosyal yardımlar, Anayasal düzlemde açık bir biçimde düzenlenmemiş, sosyal güvenlik hakkının bir parçası olarak ele alınmış ve Anayasa'da öğrencilere ve yaşlılara dönük yapılacak yardımlardan söz edilmiştir. Anayasa'nın 60'ıncı maddesinde, "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" denilerek, kamusal sosyal yardımların hukuksal temelleri oluşturmuştur. 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nda ise, sosyal yardım yapılmasına ilişkin hukuksal çerçeve çizilmiş; ancak metinde yer aldığı haliyle kimlerin "fakru zaruret içinde muhtaç durumda" bulunduğu, yasada belirlenmemiş, bu noktada sorumluluk Vakıf Mütevelli Heyeti'ne bırakılmıştır. Örneğin vakıfların yaptıkları, muhtaç asker ailelerine yönelik düzenli nakit yardımı, eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakit yardımı, şartlı eğitim ve sağlık yardımı gibi düzenli merkezi yardımlarda muhtaçlık kriterine ilişkin Fon Kurulu'nun herhangi bir kararının bulunmadığı belirtilmektedir. Bunun dışında, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 6 aylık dönemlerle asgari ücret miktarındaki artışlara bağlı olarak Vakıflara bildirdiği muhtaçlık geliri düzeyleri (hanede kişi başına düşen gelirin asgari ücretin net tutarının 1/3'ünden az olması) bulunmaktadır. Vakıflar, bu bil-

5 Konuyla ilgili olarak bkz. Arıcı, 2003: 42; Özdek, 2011: 89. Bu gelişim, sosyal yardımları da içerek şekilde, sosyal hakların çeşitli uluslararası belgelerde düzenlenmesine dayanmıştır. Bkz. Arıcı, 2003: 37-42; Gökçeoğlu, 2014: 103-104.

6 Sosyal yardım alanındaki mevzuat için bkz. http://www.aile.gov.tr/mevzuat/mevzuat

dirilen muhtaçlık geliri ve Mütevelli Heyeti'nin kararları doğrultusunda yardım yapmaktadır.

Dava edilebilirlik, sosyal yardımların sosyal hak niteliğiyle ilgili oldukça tartışmalı ve belirsiz bir tartışma konusudur. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın yayımladığı "Düzenli Merkezi Yardımlara İlişkin Uygulama Kılavuzu"nda, Mütevelli Heyeti'nin yardım kararlarına ilişkin itiraz başvurularıyla ilgili bilgi verilmiştir. Düzenli merkezi yardımlara ilişkin alınacak kararlara karşı, başvuru sahiplerinin herhangi bir zamanda yazılı olarak itiraz edilebileceği, bu itirazların, Vakıf Mütevelli Heyeti tarafından itirazı izleyen 1 ay içerisinde olumlu ya da olumsuz olarak sonuçlandırılması ve itiraz sahibinin bilgilendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Kılavuz, yardımların dava edilebilirliğine ilişkin bir çerçeve sunmamakla[7] birlikte, Gökçeoğlu'unun (2014: 109) da belirttiği üzere, "sosyal yardım hakkı ihmal edilenler tarafından, yürürlükte olan yasalar çerçevesinde dava açılmasına hiçbir hukuki engel" bulunmamaktadır. "Dolayısıyla idari makamların sosyal yardımların bağlanmasına ya da bağlanmamasına ilişkin kararları, idare mahkemelerinin yargısal denetimine tabidir."[8]

Bu yapı ve yardım yapılma biçimi içerisinde, sosyal yardımlar, sosyal hak niteliği taşıyormuş gibi gözükmekle birlikte, devlete karşı ileri sürülebilir bir sosyal hak niteliği eksiklidir. Öncelikle, muhtaçlık kriterlerin, genel bir eğilim olarak esnek bir biçimde uygulandığı ve Vakıf Mütevelli Heyeti'nin kararlarının, nesnel ölçütleri barındırmakla birlikte, özellikle düzenli merkezi yardımlar dışındaki yardım türlerinde, çok başlı, dağınık ve düzensiz bir nitelik taşıdığı belirtilmelidir. Bu çerçevede, yardımların nesnel ölçütler etrafında uygulanması sorunundan söz etmek mümkündür.

2. Sosyal Yardımların Sosyal Haksızlık Niteliğinin Toplumsal Temelleri

Sosyolojik düzlemi, sosyal yarar ve hakkın kullanımının tamamlayıcı boyutu olarak nitelendirmek yerinde olacaktır. Bu düzlem içerisinde, sosyal yardım-sosyal hak ilişkisinin tamamlayıcı boyutunun, sosyal yardım deneyimi temelinde oluştuğu söylenebilir. Sosyal yardım deneyimi, sosyal yardımın hak niteliği etrafında oluşan sosyolojik düzlemdeki ilişki biçimlerine kaynaklık oluşturmaktadır. Bu düzlemin, sosyal yardım ve sosyal hak ilişkisi açısından, ne tür ilişki biçimlerini barındırdığı ve ürettiği bu çalışmanın temel ilgi alanını oluşturmaktadır.

Sosyal yardım haksızlığı, bizzat sosyal yardımlar dolayısıyla uğranılan sosyal haksızlığa ait bir ilişki biçimini anlatmaktadır. Bu ilişki biçimi, bir yönden sosyal yardımların en genel bir eğilim olarak sosyal hak temelinin eksik diğer yönden ise, yardım alanların sosyal yardım deneyiminin sosyal yardımlar etrafında bir

7 Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin konuyla ilgili bir görüşü vardır. Komite, yardımların, kişilere dava açma hakkı verecek bir tarzda düzenlenmediğini ve bu olgunun, Avrupa Sosyal Şartı'nın 13'üncü maddesinin, 1'inci fıkrasına aykırı olduğunu tespit etmiştir (Gökçeoğlu, 2014: 109).

8 Bir tartışma için bkz. Karahanoğulları, 2011: 8-15.

sosyal hakkın oluşumunu engelleyecek bir tarzda oluşmasını içerir. Sosyal yardımın –düzenleme yönüyle-barındırdığı ve –deneyim yönüyle- yarattığı sosyal haksızlığın yanı sıra düzenleme ve deneyim boyutlarının yarattığı özgün ilişki biçimlerinin de sosyal yardım hakkının oluşumunu engellediği söylenebilir.

a. Sosyal Yardımın Bilgisi ve Sosyal Yardım Haksızlığı

Sosyal yardım haksızlığının ve sosyal yardımların bir sosyal haksızlık olarak gerçekleşmesinin köklerinde, yardım alanların, sosyal yardımlar konusunda önemli bir bilgi eksikliği içerisinde olmaları vardır. Kamusal sosyal yardımların, vakıflar, il ve ilçe belediyeleri temelinde, kendi aralarında ve içlerinde (vakıflar, belediyeler) çok parçalı, standart dışı, uygulama kriterleri bakımından ortaklaşmaktan uzak bir görünüme sahip olması, bunun nedenlerinden biridir. Bu yapı, yardımların yapılma koşullarına ilişkin kimi önemli bilgi eksikliklerini beraberinde getirmektedir; ki bu kamunun verdiği olumlu ya da olumsuz yardım kararını izleyen süreçte yardım alan bakımından önem taşımaktadır.

Yardımlarla ilgili bilgi eksikliği, sosyal yardım rejimine içkin farklı boyutları barındırmaktadır. Sosyal güvenlik kapsamında (primli rejim) olup olmama, hangi yardımın yapılıp yapılmayacağı bilgisine ilişkin önemli bir sorundur. Bu olgunun yapısal nedenlerine eğildiğimizde, ihtiyaç tespiti süreçlerinde sosyal sigorta yoklaması kriterine ilişkin uygulama sorunlarından söz etmek mümkündür. Bu sorunların, daha çok gıda, temel tüketim yardımı ve kömür yardımlarında yaşandığı gözlemlenmektedir. Gözlem konusu olan bir diğer olgu da, sosyal yardımın bilgisine ilişkin süreçlere, siyasal ilişkilerin de dahil olma biçimidir. *"Şimdi seçim nedeniyle, yoksa verilmiyor sigortanız varken"* (K1)[9] denilerek, her iki eğilimin birleştirildiği de görülmektedir. İhtiyaç tespiti süreçlerinin öznel boyutlarına ilişkin deneyim de –bir parça da sezgisel olarak-, *"E*şimden dolayı sigorta gözüküyor; *ama ben belki daha iyi konuştum diye ya da kendimi daha iyi ifade ettim diye kömürü aldım"* (K1) denilerek anlatılmıştır.

Sosyal yardım yapılmasına ilişkin bilginin sosyal hak niteliğiyle bağlantılı bir diğer yönü de yardım alma kriterleri ve koşullarına ilişkin algı ve bilgi biçimiyle ilgilidir. Özellikle merkezi sosyal yardımlar, ulusal ölçekte tanımlı kimi nesnel kriterlere dayanıyor olsa da, yapılan yardımın, alan açısından bu kriterlere dayalı nesnel bir eleme sürecini değil; öznel, birey ve hanehalkı bazında yaşanan bir "muhtaçlık", "mağduriyet", "yoksulluk", "işsizlik" gibi, sosyal gerçekliğe ait ögeleri referans aldığı görülmektedir. Sosyal yardım alma, diğer sosyal politika araçlarından farklı olarak, sosyal yardım hakkının oluşum koşullarıyla uyumsuz bir biçimde, yardım alan açısından, nesnel kriterlere değil, birey ve hanehalkının, sosyal gerçekliğe ait "muhtaçlık", "mağduriyet", "yoksulluk", "işsizlik" gibi öznel deneyimine dayandırılmaktadır. [10] Kimi yardım alanların, *"Yoksulsam*

9 Çalışmada, görüşme yapılan kişiler, "Katılımcı" olarak anılmıştır.

10 Sosyal politikanın diğer araçlarıyla bir ayrımdan söz etmek, bu belirlemeyi güçlendirmek açısından önem taşımaktadır. Sosyal yardımlar için geçerli olan, mevcut ya-

yardımı yapacak" şeklinde özetlenebilecek sözleri bu ilişki biçimine örnek olarak verilebilir.

Bu yardım yeri geliyor hakkım diyorum, yeri geliyor hakkım değil diyorum. (...) ihtiyacım çok olduğu zaman, bu yardım benim hakkım diyorum, devletten bu yardımı bana hak görmüş gönderiyor diyorum. (K2)

Sosyal yardımların yapılmasına ilişkin bilgi, yardım alan açısından yardımın sürekliliğinin yanında başvuru ve karar sürecine ilişkin de bir belirsizliği barındırmaktadır. *"Geçen kömüre herkes gitti yazılmaya, ben gitmiyordum, çıkmaz sigortam var diye. Bizim komşular gel sen de gel, bizim komşu zorladı, gittim, yazıldım, şansıma çıktı. Bizim komşuların bazısına çıkmadı, bana çıktı. Kaymakamlıktan"* (K3) cümleleri bu belirsizliği anlatmaktadır. *"Şansıma çıktı"* ifadesi, sosyal yardım alma deneyimine ilişkin rastgele bir kullanım gibi gözükmekle birlikte, sosyal yardım haksızlığına ait özgün bir ilişki biçimini özetlemektedir.

Yardımların yaygınlaşma kanalları da önemlidir. K3'ün cümlesinde de görüldüğü üzere, yardım yapıldığına ilişkin bilgi önemli ölçüde, *"Bir gidip başvurayım, şansımı deneyeyim, ya çıkarsa"* anlayışına dayalı olarak, komşuluk ilişkileri temelinde kulaktan kulağa yayılarak duyulmaktadır. Bu durumun, yarattığı bilgi eksikliği sorunları nedeniyle, hak sahipliğine dayalı sosyal yurttaşlık kurumunu zedeleyici bir nitelik taşıdığı gözlemlenmektedir.

Son olarak, yardımın bilgisiyle ilgili değinilmesi gereken boyutlardan biri de yardımı kimin yaptığıyla ilgilidir. Yine K3'ün söylediklerine dönmek gerekirse, "kaymakamlık" derken kast edilen vakıftır. Vakıf, Kaymakamlık bünyesinde olduğu için, yardımın yapıldığı birim olarak da bu tür bir algı yaratmaktadır.

b. Kamudan Sosyal Yardım Talep Etme Boyutu ve Sosyal Yardım Haksızlığı

Kamudan sosyal yardım talebi boyutu, sosyal yardımların bir sosyal haksızlık olarak deneyimlenmesinde bütünleyici bir etki yaratmaktadır. Belirli bir sosyal yarara ilişkin kamudan talep edebilme boyutu, o sosyal yararın hak niteliği açısından tamamlayıcı bir özellik taşır. Kamudan sosyal yardım talebinin gerçekleşme biçimi, yardım başvurusu yapma; hane incelemesine belirli bir süre gelinmemesi halinde, vakfa gelip kendini hatırlatma; yardım yapılmaması yönünde karar çıkması halinde tekrar başvuru yapma-kararın nedenini sorma ve yapılan yardımın kesilmesi durumunda vakfa gelip yardımın kesilmesinin nedenlerini sorma aşamalarından oluşmaktadır. Bu biçimsel ve "formel" gözüken aşamalar, mutlak olarak bu sırayı izlememesinin yanı sıra genel bir eğilim olarak, başvuru sahibinin acındırma, tepki gösterme, bağırma, yalvarma, hakaret ve şiddete varan davranışları biçiminde olmaktadır. Bu eğilimlerin, sosyal yurttaşlık temelinde

rarlanma kriterlerine karşın, yardım alan nezdinde, kriterlerin bilgisi ve içeriğinden "bağımsız" bir, "muhtaçlık", "mağduriyet", "yoksulluk", "işsizlik" söyleminin, örneğin, işsizlik sigortası, kıdem tazminatı, emekli maaşı, vb. ödemeye dayalı olan ya da olmayan sosyal politika araçları için genişletilemeyeceği söylenebilir. Bu ayrım, sosyal yardımlar ve diğer sosyal politika araçları arasında, hak niteliğine dönüktür.

sunulan ve yararlanılan sosyal hak statüsü içerisinde bir sosyal politika aracına ilişkin talep etme çerçevesine yerleştirilebilme güçlüğü taşımaktadır.

Bir sosyal hakkın talebine ilişkin, bir sosyal yurttaşın sergilemesi beklenenlerle uyumsuz çeşitli davranış biçimlerinin, yardım talebinin farklı aşamalarında açığa çıktığı görülmektedir. Sosyal yardımlara dayalı "sosyal hakkın" oluşumuna dönük olarak, talep etme biçiminin asli ögesi olarak yer alması gereken dava açma süreçlerinin, sosyal yardımlar söz konusu olduğunda, kamusal sosyal yardım aktörleri nezdinde gerçekleşmediğinin altı çizilmelidir.

c. Sosyal Yardımlarda Kamu-Özel Ayrımı Algısı ve Sosyal Yardım Haksızlığı

Serimlenen bu olgulara karşın, öznel düzeyde, yardım alanlarda, dağıtılan yardımları hak olarak görme şeklinde, giderek de güçlenen bir eğilim bulunmaktadır. Kamusal ve özel sosyal yardımlar arasında, yapılan yardımların hak niteliğine ilişkin, yardım alanlar nezdinde belirgin bir ayrım vardır. Yardım alanlar, kamusal sosyal yardımları, hak olarak algılama ve kullanma yönünde güçlü bir eğilim sergilerken,[11] özel sosyal yardımları, hak olarak nitelendirmemektedir. Bu durumun, yardım alanlar açısından sosyal yardımların, sosyal devletin yaşamlarındaki bir uzanımı olarak algılanması ve deneyimlenmesiyle bir bağı bulunmaktadır. Bir diğer anlatımla, sosyal yurttaşlık statüsü, devlet-toplum ilişkileri açısından, yardım alan nüfus kesimleri tarafından, bir yönüyle de sosyal yardımlar kanalıyla vücut bulmaktadır. Ancak yine de kamusal sosyal yardımlara dönük oluşan hak algısının, gereksinim, mecburiyet, alışkanlık, bağımlılık sarmalının yanı sıra paternalist sosyal devletin -kimi zaman verilen oyun karşılığı olarak dayoksula bakma yükümlülüğü düşüncesine dayandığı da belirtilmelidir. Çeşitli yapısal nedenlerin ürünü olan bu düşünme biçimi, sosyal yardımlar söz konusu olduğu zaman, kamusal yardımları hak statüsüne yerleştirse bile, sosyal hak talebiyle uyumsuz kimi davranış biçimleri üretmektedir. Bu olgu, kamusal sosyal yardımların hak statüsü içerisinde algılanması ile bu algının köklerinde yatan nedenler bakımından, sosyal yardım haksızlığıyla ilgili bir fikir vermektedir.

> *Ona utanırım, eğer kişiden, bireyden gelmiş olsaydı. Ona utanırım, onu alamam. Onu alamam ki ben, ona gidip ben başvuramam. Bana acıdıkları için veriyorlar derim, almak istemem. (...) bakın, devlete vermiş olduğun şey, benim elektriğimden, suyumda normal KDV vergilerdir. Ben çalıştım, zamanında sigortalardan, bilmem ne primleri, şu primleri, bu primleri benden kesilen yardımlar, benden kesilen paralar. Eşimden, sizden, ondan bundan, ben kendi hakkımı alıyorum, çünkü ben de hizmet ettim devlete zamanında. Keserken*

11 Çengelci'nin (1993: 21) "tabiatıyla, vatandaşlar açısından bir hak olarak müracaat edilebilecek kuruluşlar ancak kamuya ait olanlar veya kanunlarla ve/veya idarî kararlarla kendilerine sosyal yardım görevi verilmiş kuruluşlar"dır diyerek, kavramsal düzeyde ortaya koyduğu noktayla yardım alanlar nezdinde hak statüsü açısından algılanma biçimi arasında bir uyum vardır.

kesiyorlarsa, ben iyiyken iyiysem, düştüğümde de yardımımı alırım. Devlet demiyor zaten, bağış toplayıp da vermiyor bunları bana. (K4)
Önemli olan devletin yardımıdır, tabii hakkım diyebilmem için. Ama senin gibi herhangi bir yerden geldiyse, o da artık Allah razı olsun dersin, başka ne diyeceksin. İlla ki Allah devletimize zarar ziyan vermesin tabii ki de, bence gene de yetersiz. (K5)

d. Sosyal Yardım Dağıtımları ve Sosyal Yardım Haksızlığı

Sosyal yardımlar dolayısıyla sosyal haksızlığa uğrama durumunu ve sosyal yardım haksızlığını tamamlayan boyutlardan biri de yardım dağıtımları sırasında karşılaşılan sorunlardır. Yoksulluktan korunmaya dönük bir sosyal yararın hak niteliği, yararlananlara ulaştırılma biçiminden bağımsız düşünülemez. Gıda-temel tüketim maddeleri ve yakacak (kömür) yardımı dağıtım biçimi ve süreçleri, yardım-hak ilişkisi, yardımların sosyal hak niteliği, yardım alanlarla hak sahipliği arasındaki ilişki ve sosyal yurttaşlık tartışmalarının bir özeti niteliğindedir. Yardım aracının arkasına yığılıp, yardımını almaya çalışan çoğunluğu kadınlardan oluşan yardım alanlar, yardımın kendilerine ulaştırılması, dağıtım, taşıma, kullanma ve tüketim biçimi gibi açılardan, sosyal devletin sosyal hak sahibi sosyal yurttaşları değil, bizzat sosyal yardımlar dolayısıyla belirgin bir sosyal haksızlığa uğrayan bireylerdi.

Dağıtımda neyle karşılaşmıyorsun ki. (...) Ne bileyim isim okuyorlar, kargaşa, kalabalık, zor alıyorsun, hatta gıdaların çalınıyor. (...) O da oluyor, bağırıp çağırıp. Zor şartlarla alıyoruz. Sabah erkenden birikiyorlar, bekliyorlar, kamyon gelecek de, liste okuyacak da, kamyon peşine düşüyorsun, ismini arıyorsun, neler neler. Veriyor; ama rezil ediyor. (K6)

Sosyal yardım alma sürecinin tamamına sindiği söylenebilecek olan korku faktörünün yardım dağıtımları açısından da genişletilebileceği söylenebilir. Sosyal yardım almak, yardım alanlar açısından, başvuru aşamasından ihtiyaç tespitine, yardım kararından yapılan yardımların belirsizliğine kadar uzanan bir süreç içerisinde, korku unsurlarıyla doludur. Bu çerçevede, yardım dağıtım süreçlerinde korku, gelen yardıma ulaşamama, yardımı alamama/edinememe kaygısıyla yüklüdür:

Halk durmuyor, beklemiyor, halk durmuyor, sanki korku var halkta. Benim gıdam gidecek, yerine alamayacağım, gidemeyecek bir daha gelmeyecek, alamayacağım onu diye endişeli olduğu için, topalı da oraya geliyor, körü de oraya geliyor, sürüne sürüne geliyorlar. (K7)

e. Beslenme Hakkı, Sosyal Yardımların Niteliği ve Sosyal Yardım Haksızlığı

Sosyal yardımların haksızlık niteliği taşımasının boyutlarından birini de gıda yardımlarının nitelik ve kalitesi oluşturmaktadır. Bu olgu, kavramsal olarak, sosyal haklar kataloğu içerisinde beslenme hakkı bakımından ele alınabilir. "Beslenme hakkı, herkesin, günün tıbbi standartlarına uygun olarak, fiziksel ve

mental sağlığının tam olarak gerçekleşmesine yetecek kadar yiyeceğin alınabilmesi"dir. Beslenme hakkının tam olarak gerçekleşebilmesi için, gıda temininin sürekliliğinin yanı sıra gıdanın elde ediliş biçiminin "kişinin onurunu zedelemeyecek bir tarzda" ve gıda maddelerinin zararlı ögelerden arındırılmış olması da gerekmektedir. Bu anlamda, "tüketicilerin bozuk ve hastalıklı yiyeceklere karşı korunması, beslenme hakkının devlete yüklediği bir başka görevdir" (Bulut, 2009: 223-226).

İl ve ilçe belediyelerince dağıtılan gıda yardımlarının, beslenme hakkının devlete yüklediği görevlerin yerine getirilmemesi ve böylelikle beslenme hakkının ihlâli olarak saptanabilecek bir sonuç doğurduğunu söylemek gerekir. Başta makarna olmak üzere gıda maddelerinin, sağlıksızlığından şikayet edilmektedir. Koliden çıkan, makarna, zeytin, helva, reçel türleri, nohut, peynir gibi gıda maddelerinin yenemediği ya da zorunluluktan yendiği söylenmektedir. *"Reçelin ağzını şöyle bir açtım, pıtır pıtır ediyor. Ekşimiş"* (K8) ve *"Gıda diyorlar, neresi gıdaysa, yiyince zehirleniyoruz"* (K7); *"Kalitesi çok da iyi değil. Mesela makarnası suyun içinde eziliyor, dağılıp gidiyor"* (K9); *"Helvadan tiksindirdi. Helvayı çok severdim. Helvadan gerçekten soğudum. Ama yenmiyor ki, yine de iyi kötü çoluğun çocuğun önüne koyuyoruz mecbur. Tabii mecburiyetten yiyoruz"* (K6); *"Yokluktan yiyoruz. Helva tüm şeker, yesek şekerimiz çık*ıyo*r, yemesek aç kalıyoruz, mecbur yiyoruz. (...) O şekerin yerine kırmızı mercimek verse ondan iyi. Çorba yapar içeriz"* (K10) denilmektedir.

f. Kamunun Yardım Yapma Zorunluluğu, Sosyal Yardımların Süreklilik ve Belirsizliği ve Sosyal Yardım Haksızlığı

Sosyal yardımların sürekliliğine ilişkin belirsiz doğası konunun bir diğer boyutudur. Sosyal yardımların süreklilik ve belirsizliği, kaygı ve korku duygusuyla içiçe geçmiş bir özellik taşımaktadır. Bu durum, sosyal yardım süreci açısından, başvuru, ihtiyaç tespiti, yardım kararı aşamalarının ardından, yardım yapılması sürecinin de belirsizliklerle dolu bir biçimde sosyal haksızlık yaratacak bir içeriğe sahip olduğunu göstermektedir. *"Bir bakarsın verirler, bir bakarsın keserler"* (K11); *"Bu yardımlar bence hep gitmez. (...) Gitmez, üç sene beş sene sonra bu yardımları da keserler komple"* (K2); *"Vallahi hiç aklım ermiyor öyle şeylere, ya sürer, ya sürmez"* (K12) cümleleri buna örnek gösterilebilir.

Bir sosyal politika aracının sosyal hak niteliğini belirleyen en önemli boyutlardan biri, hakkın süreklilik kazanmış doğası ve hak niteliğine sahip sosyal yararın kullanıcısı için bu süreklilik ve süreye ilişkin bir güvenin varlığıdır. Yardımı alma beklentisi ve talebinin, nesnel kriterler değil de, birey ve hanehalkı tarafından deneyimlenen "muhtaçlık", "mağduriyet", "yoksulluk", "işsizlik" gibi gerçek; ama "tanımsız", "çerçevesi belirsiz" durumlarla ilişkilendirilmesi, alınan yardımın kesilmesi halinde, yardım alanlar açısından, sosyal hak sahipliğine dayalı davranışların ortaya koyulmasını engellemektedir. Dolayısıyla, bu olgunun da sosyal yardım haksızlığının temellerine yerleştiği söylenebilir.

Yardımların süreklilik ve belirsizliğinin, sosyal yardım haksızlığıyla ilişkilenen bir diğer boyutu ise, yardımların siyasal iktidar ilişkilerinin yeniden üretimiyle bağıdır. Yardımların devamlılığı, yardım alanlar açısından, mevcut iktidar ilişkilerinin sürekliliğine bağlanmış gözükmektedir. Bunun birbiriyle bağlantılı ikili bir sonucu vardır: İlk olarak, yardımların, iktidarın değişmesi durumunda, kesileceğine ilişkin yaygın bir kanaat, kanaat değilse de bir kaygı ve korkunun varlığından söz etmek mümkündür. Bu düşünce ve duygu durumu, "*Tabii, devlet değişirse, o da belki değişebilir; ama zor değişir o da, onlar da alıştılar" (*K14) ve *"Düşününce, sürmez aslında, belki kazanabilir de, kazanmayabilir de Tayyip. Belki öbürü kazanırsa, CHP vermeyebilir de"* (K9) şeklinde dile gelmektedir. İkinci olarak, yardımların devam etmesinin, oy vermeyle olan ilişkisine dönük bir boyuttan söz edilebiir. Bu söylenen de *"Bilmiyorum, devam eder tabii ki, nasıl devam eder? Sonuçta bir makarnayla kandırıp da, oyunu alabildiği insan çok"* (K1) cümlesinde yansıma bulmaktadır.

Yardımların süreklilik ve belirsizliğinin, yardım alanların kamunun sosyal yardım yapma zorunluluğuna ilişkin algısıyla bağlantılı bir yönü de vardır. Kamunun yardım yapma zorunluluğuna dönük algı, iki düzlemi barındırdığı ve bu her iki düzlemin de, sosyal yardımların sosyal hak niteliğiyle çelişen bir karakter taşımaktadır. *"Belediye başımızda, Melih Gökçek mecbur vermek zorunda. Oyları yiyor, mecbur verecek"* (K3) ifadesinde temsil olunduğu üzere, yardımların sosyal hak temelinde değil de siyasal şahıs ve bu siyasal şahsa verilmiş oy temelinde süreklileşmesi beklenmektedir. Kamunun yardım yapma yükümlülüğünü belirgin bir çaresizlik ve umutsuzluk psikolojisi içerisinde değerlendirenler de bulunmaktadır:

Ben devlete gidiyorum devlete durumumu arz ediyorum, devlet verirse veriyor, vermezse de artık zorlamıyorum da. (K13)

Gelirse alıyorsun, gelmezse zorunlu değil ki. Gidip başbakanın kafasına vuracak değilsin ya bana yardım ver diye, verirse verir, vermezse vermez. (...) onların elinden gelen de bu. (K9)

Yasaya göre, anayasanın kuruluşuna göre, Avrupa insan hakları defterine göre kesilmemesi gerekir. Ama o da gelenin insafına kalmış. (K15)

g. Siyasal İktidar İlişkilerinin Yeniden Üretimi ve Sosyal Yardım Haksızlığı

Sosyal yardımların siyaset bağı tartışmasında, birbirini bütünleyen iki yönden söz edilebilir: Sosyal yardımlar topluma minnettarlık ve lütuf çerçevesi yaratacak şekilde bir siyasal gündem olarak sunulurken, yardım alanlar ve almayanların da sosyal yardımları bu sunulduğu haliyle yeniden üretme örüntüsü sergilediği gözlemlenmektedir. Bu ilişkinin gerçekleşme biçiminde, Türkiye'de siyasal alanın oluşumuna ilişkin özellikle 2000'li yıllara ait kimi eğilimlerden söz etmek yerinde olacaktır. Bu eğilimler, sosyal yardımlar açısından, yardım yapmanın örtük hiyerarşik doğasıyla da uyumlu bir biçimde, kamusal sosyal yardımları, devlet-hükümet-parti-Başbakan-Cumhurbaşkanı ya da Belediye Başkanı özdeş-

liği içerisinde kavramaya dönük bir nitelik taşımaktadır. Bu söylenen, *"(...) O beş gutu makarnayı sana verecek başbakan"* (K5); *"Tayyip Erdoğan dağıttı. Belediye dağıttı, Melih Gökçek"* (K9) ve *"Melih Gökçek başta olduğu sürece devam ediyor"* (K16) cümlelerinde temsil olabilmektedir. Bu eğilimin, sosyal yardımlarda yaşanan çeşitlenme, artış ve genişlemeye karşın, kamusal sosyal yardım hakkı ve buna ilişkin bir kamusal yükümlülüğün oluşum zeminini tahrip ederek, hatta ortadan kaldırarak, sosyal yardımların "hak niteliği"ni, belirgin bir siyasal etki altına soktuğu görülmektedir. Bir vakıf görevlisi:

> *Hiç kimse bu yardımları Türkiye Cumhuriyetinin yaptığına inanmıyor. Herkes bu yardımları ülkemizin Başbakanının kendi lütfuyla yaptığına inanıyor. (...) bu hükümetle birlikte tanıdıkları için sosyal yardımlaşmayı sanki bugün ülkemizin Başbakanı çıkıp dese ki "Sosyal yardımlaşmaları ben kurdum" dese buna inanacak binlerce insan var, hatta milyonlarca. (K17)*

Sosyal yardımların siyasal iktidar ilişkilerinin yeniden üretimiyle bağı, yardımların sürekliliği-kesilmesi olgusu zemininde bir korku faktörüyle de kurulmaktadır. Bu korku, hükümetin ya da il ve ilçe belediyesi yönetiminin değişimiyle birlikte alınan yardımın kesilmesini içeren bir korkudur. Bu yaratılmış korku, sosyal yardım haksızlığını siyasal iktidar ilişkilerinin yeniden üretimi temelinde yaratacak şekilde, yapılan yardımları merkezi ya da yerel iktidarla ilişkilendirme ve bu iktidar yapısının devamlılığı için seçmen davranışını buna göre şekillendirme sonucunu yaratmaktadır. Sosyal yardımlara ilişkin hak algısının da bu zeminde oluştuğu görülmektedir: *"Hakkımız o, herkese dağıtım yapıyor, bana da yardım yapacak, biz de ona oyumuzu verdik"* (K9)

h. Sosyal Yardım Hakkı Bilincinin Oluşumu ve Sosyal Yardım Haksızlığı

Kamusal sosyal yardımların çeşitlenme, artış ve genişlemesine paralel olarak, yardım alanlarda da verilen yardımları hak olarak görme eğilimi artış göstermiştir. Bu eğilim, "sosyal yardım hakkı bilincinin oluşumu" olarak kavramsallaştırılabilir. İlk bakışta düşünülebileceğinin aksine, bu bilinç biçimi, sosyal yardımların bir sosyal hak niteliği kazanmasını ve kamunun, sosyal devlet kapsamında sosyal yardım yapma yükümlülüğünü güçlendiren değil, sosyal yardımların, sosyal haksızlık niteliğinin içerisine yerleşen, onu yeniden üreten bir karakterdedir. Şöyle ki, sosyal yardım hakkı bilincinin oluşum dinamikleri, sosyal devlet karşısında, sosyal yurttaş tarafından talep edilebilen ve pazarlık konusu yapılabilen bir sosyal hak temeline değil, gereksinim, mecburiyet, alışkanlık ve psikolojik bağımlılık sarmalına, paternalist sosyal devletin, yoksula bakma yükümlülüğü düşüncesine ve verilen oyun karşılığı olarak yardımın yapılması zorunluluğu algısına dayanmaktadır. Bu bilinç biçimi, kamudan bir sosyal hak olarak sosyal yardım talep edebilmeye dönük kimi nesnel sınır ve hatta olanaksızlıklarla birleşmiş bir özellik taşımakta, sosyal hak talebi ve savunusu kategorisine yerleştirilemeyecek bir yaklaşımı beraberinde getirmektedir. Bir ilçe belediyesi yardım birimi çalışanının *"İnsanlar kendine hak görüyor. Hak iddia ediyor; 'Yapacaksı-*

nız, nasıl yapmazsınız?'" sözleri buna örnek olarak verilebilir. Yardım isteyen bu kişinin savunusu, yardımı hak edişe ilişkin, nesnel ihtiyaç tespiti kriterlerinden ayrı, "muhtaçlık", "mağduriyet", "yoksulluk", "işsizlik" deneyimine dayanmaktadır.

Bu bilinç biçiminin bir diğer uzanımı, yapılan yardıma bir hak niteliği kazandırmaya, yardımı bir hak statüsüne taşımaya ve genişletmeye dönük bir eğilimdir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'ndan bir uzman bu ilişki biçimini şöyle anlatmaktadır:

İlk başta kişi, utanarak giderken vakfa, artık bir hakmış gibi gidebiliyor. "Artık bu benim hakkım, vermelisin, bu benim maaşım" diyebiliyor kişiler. Kişiye şöyle bir yardım yapılmıştır, gıda yardımı yapılmıştır belli bir süre. Bir süre sonra kişi der ki, "Benim param ne oldu, maaşım vardı". Bunu bir hak gibi algılıyor, maaş gibi algılıyor, sürekli almak istiyor kişi. (K18)

Böylelikle, gereksinim ve mecburiyeti izleyecek şekilde alışkanlık ve psikolojik bağımlılık döngüsü içerisinde, ücret dışı bir gelir türü ve geçim aracı olarak deneyimlenen yardımı nakit yardıma, kesilme korkusunu ortadan kaldırma amacıyla da yardımı süreklileştirmeye dönük bir eğilimden söz edilebilir. Bu eğilim, bir hak savunusu ve mücadelesi biçimi içerisinde gerçekleşmese de kamuya dönük bir sosyal yurttaşlık statüsü tesisi çağrısı olarak da okunabilir.

Bunların yanı sıra yapılan yardımları, siyasal bağlarından arınmış bir biçimde genele dönük bir uygulama olarak hak statüsü içerisinde kavramaya dönük bir eğilimden de söz etmek mümkündür:

Benim doğal hakkımdır, benim ihtiyacım var. Hangi parti olursa olsun, benim o hakkımdır ya, durumum ortada benim. Şu parti geldi şöyle yapıyor da, bu parti böyle, beni bunu düşünmem. Doğal hakkım neyse, devlet bana bu yardımı yapması lazım. (K5)

Bazen ben derim arkadaşlara. Bu yardım sana o şekilde de verilecek, bu şekilde de verilecek, kim gelirse gelsin, vakıf devlet, sana orayı açmış. Bunu sana Tayyip vermiyor, Gökçek vermiyor ki. Devletin verdiği kurum bu. (...) bu devlet vermiş artık, o da gelse verecek, Ahmet de gelse verecek. (K19)

Ben alırım, o benim vatandaşımın verdiği vergilerin şeyidir. (...) Alırım, o cebinden vermiyor onu bana. (...) çalışanın parasını veriyor bana. (K8)

3. Sosyal Yardım Hakkı Tartışması: Sosyal Haklar Perspektifinden Bir Değerlendirme

Sosyal yardımlar, sosyal politika araçları ve sosyal haklar arasındaki ilişkinin en uyumsuz alanı olarak nitelendirilebilir. Sosyal politika araçları ve sosyal haklar arasındaki ilişki, bu araçların sosyal hak niteliğini kapsar ve tanımlar. Sosyal yardım ve sosyal hak ilişkisi, sosyal politika araçlarının geneline kıyasla uyumsuz bir düzenleme ve uygulama alanı yaratır. Bunun çeşitli tarihsel ve güncel nedenleri vardır.

İlk olarak, sosyal yardımlar, ortaya çıkış biçimleri itibarıyla tarihsel olarak hak temelli olarak gerçekleşmemiş (Talas, 1997: 55; Kovancı, 2003; Gökçeoğlu Balcı, 2007); özellikle 20'nci yüzyılda, geniş sosyal güvenlik/koruma sistemlerine dahil olarak, sosyal haklara eklenmiştir (Kovancı, 2003: 111-128; Arın, 2013: 232; Gökçeoğlu Balcı, 2007). Yine de sosyal yardım olgusu, bahşetmeye ve hayırseverlik mantığına açık yapısı ve doğası gereği, sosyal politika araçlarının, sosyal hak niteliğiyle en uyumsuz alanı olmayı sürdürmektedir.

İkinci olarak, Türkiye'de sosyal yardım hakkının düzenlenişi karmaşıklıklar içermekte; uygulanması ise, çeşitli düzensiz, çok başlı, standart yoksunu özellikler taşımaktadır. Bir sosyal yararın hak olması için yasada kullanılma koşullarının ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi gerekmeyebilir; yaptığı yardımlar örneğin idari işlem niteliği taşıyabilecek olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına, yasa çerçevesinde görev vermek de bu anlamda bir hak yaratmaktır. Ancak uygulama aşamasında, hakların da belirli koşullarının olması gerekliliği ve kişiye göre değişmezliği ilkelerinin, bir sosyal haksızlık yaratacak şekilde görmezden gelindiği söylenebilir. Bu belirleme, gözleme dayalı belirli olgulara dayalı olarak yapılmaktadır ve sosyal yardım hakkının gerçekleşmesinin ve hakkın denetiminin önündeki, hak algısını da kırmaya dönük kimi engellerden söz etmek yerinde olacaktır. Anayasal ve yasal düzlemde verilmiş görev itibarıyla tanınmış bir haktan söz etmek mümkünken, sosyal hak statüsünde genelleşmiş ve sosyal devlet içerisinde sosyal yurttaşlık yaratan bir sosyal haktan söz etmek mümkün gözükmemektedir.

Üçüncü olarak, zorunlu katılma ilkesi ve sosyal koruma araçlarına katılım ile bağlantılı gelirin yeniden dağıtılması, hak sahipliğinin oluşumu bakımından, sosyal sigortacılık ile sosyal yardım arasında fark yaratır. Sosyal sigortacılık, risklerin eşitlenmesi prensibine yaslanır ve benzer risk altındaki kişilerin uğrayabileceği zararların riskini kendi aralarında "dağıtabilmeleri için bir topluluk meydana getirmelerini şart" kılar (Çengelci, 1993: 17-18). Bu oluşum, sosyal güvenliğin primli rejim ayağı açısından, risklerin maliyetlerinin toplumsallaştırılması anlamına gelir ve bu, ortak risklerle karşılaşabilecek toplumsal kesimler arasında, gelirin ve sosyal sigortacılığın yararlarının dağıtımını kamunun üstlendiği bir toplumsal dayanışma alanı da yaratır. Bu yararlar, sosyal hak niteliği taşır ve yararlanıcılar ya da hak sahipleri, bu sosyal politika araçlarından, finansmana katılım göstermiş kolektifin bir parçası olarak yararlanırlar. Castel'ın (2004: 44-45) de belirttiği gibi, "sosyal güvencelerin elde edilmesi, esas olarak, *bireylerin koruyucu topluluklara dahil olması*'ndan yola çıkarak" gerçekleşir ve "*bireyi güvence altına alabilecek olan şey kolektif mercidir*". Castel, bireyin güven altında olmasını[12] kolektifin bir parçası olmakla ilişkilendirir.

12 Castel'a (2004: 45) göre, "bireyin güven altında olması, artık 'doğal' topluluklara (ailenin, komşuluğun, hemşehri grubunun 'yakınlık güvencesi'ne) doğrudan katılım yoluyla değil, kurallara göre inşa edilmiş ve genellikle hukuksal bir statüye sahip kolektifler olan aidiyetler sayesinde mümkündür. Bunlar, çalışma kolektifleri, sendikal

Sosyal yardımların hak niteliğinin tartışılmasında, önemli boyutlardan biri de sosyal yararın öznesi olan toplum kesimlerinin, sosyal hak temelinde bir kolektifi oluşturuyor olmasıdır. Kişi, sosyal hakka konu olan sosyal yarardan bir kolektifin parçası olarak ve olduğu için yararlanır. Bu kolektif, Talas'ın (1997: 54) çağdaş sosyal politika anlayışında yansıma bulduğu üzere, "kişisel haklar" ve "sınıfsal korumalar"a dayanır ve yurttaşlık temelinde oluşur. Hakkın öznesi yurttaş, bir yandan serbest piyasaya, ücret ilişkisine ve işgücü piyasasına, toplum adına yapılan kamu müdahalesi diğer yandan da anılan müdahalenin piyasa karşısında "sosyal"i genişleten niteliği dolayısıyla, sosyal haklar rejimine sosyal yurttaş olarak içerilir. Her bir sosyal haktan, bu sosyal yurttaşlık statüsü ve ilgili sosyal hakların özel kullanıcılarının yine yurttaşlık temelinde ve sınıfsal koruma mantığı içerisinde oluşturduğu topluluğun bir parçası olarak yararlanır ve bu hakkı kullanır.

Sosyal yardımlar ve sosyal yardımlardan yararlanmanın, benzer bir eğilim sergilediğini söylemek zordur. Çengelci'ye (1993: 18) göre, sosyal yardımlar, bu tür risklerin eşitlenmesi ilkesine dayanmadığından, "ihtiyaç içinde olan kişilerin bir topluluk oluşturması da tabiatıyla gerekmemektedir". Bu nedenle, yardımlardan yararlananların, hak sahibi olan kolektifin bir parçası olarak sosyal güvenlik/koruma sistemine dahil olduğunu söylemek her zaman mümkün gözükmemektedir. Sosyal yardımlar, mevcut haliyle, genel bir eğilim olarak, nesnel kriterler etrafında verilme koşulları belirlenmiş sosyal yurttaşlık temelinde bir sosyal haklar rejiminin bir parçası olarak uygulanmamaktadır. Yardım alan birey, aile ve hane, yardımlardan, yardımın konusunu oluşturduğu sosyal hakkı kullanan kolektifin bir parçası olarak değil, benzerlerinden ayrıştırılmış birey ve aileler toplamı olarak yararlanmaktadır. Bu anlamda, sosyal yardımlar söz konusu olduğunda, kolektif aidiyetten arınmış bir yararlanıcıdan söz etmek mümkündür.

Dördüncü olarak, sosyal hak yararlanıcısı olarak bir kolektif aidiyete sahip olmama ve benzerlerinden ayrıştırılmış bir yararlanıcı kitlesinin "parçası olarak" yardım alma, -sosyal- hakkın temelinde yer alan, kamuya yöneltilebilecek bir talep örgütleyebilme irade ve potansiyelini dışlar. Sosyal yardım yapılanmasının temelinde yer alan karşılıksızlık ilkesi ile de birleşen bu olgu, sosyal yardımın içeriği üzerine kamu ile girişilebilecek bir pazarlık olanağını da dışlayan örtük bir güç ilişkisini de içermektedir. Burada dışlanan pazarlık olanağı, yardım türleri açısından düşünmek gerekirse, örneğin şartlı eğitim ve sağlık yardımında, 65 yaş aylığında, engelli yakını aylığında ya da yakacak yardımında kömürün, gıda ve temel tüketim maddeleri kolisinde makarna, zeytin ve reçelin miktar ve niteliği üzerine devletle yapılabilecek bir pazarlık olanağıdır.

Sosyal hakkın oluşumunun köklerinde yer alan talep unsuru ve pazarlık imkânı, talep ve pazarlığın konusu olan nesnenin etrafında örgütlenmiş ya da kendi

kolektifler, çalışma hukukunun ve sosyal güvencenin gerektirdiği kolektif düzenlemelerdir. (...) bireyi koruyan ve güvenliğini sağlayan, 'kurallar(ı) bütünüyle tanımlanmış kolektif statü'dür".

içlerinde bir temsiliyet ilişkisi oluşturmuş taraflar üzerinden yapılabilir. Castel'a (2004: 44-45) göre, bu ancak bir kolektifin parçası olarak yerine getirilebilir ve "*kolektif anlaşma* varsa, sözleşmeyi yapan tek başına birey değildir. Bu durumda birey, kolektif olarak önceden pazarlığı yapılmış ve toplumsal partnerler [13] arasındaki kolektif olarak oluşmuş bir uzlaşmanın ifadesi olan kurallar toplamından destek alır. (...) 'toplumsal partnerler'le ilişkide olunması, karşılıklı ilişkiye girenlerin bireyler değil, kolektifler olması anlamına gelir".

Oysa ki, sosyal yardım örneğinde, talep boyutu ve pazarlık imkânı dışlandığı gibi, bunu yerine getirebilecek temsil kabiliyetine sahip örgütlü taraflardan da söz edilemez. Kamudan talep potansiyel ve pazarlık olanağını dışlayan bu yapı, temsil ilişkilerini de dışlar; potansiyelini daraltır. Sosyal yardımlar, kolektif hakların barındırdığı, "hukuken korunan taleplerin, toplum adına serbest piyasa düzenine ve ücret sistemine müdahalesi ve toplum kesimleri adına konuşma yeteneği olan kolektif örgütsel varlıkların egemen sınıfların inisiyatifi dışında gelişebilmesi imkânlarını" dışlar (Özdemir ve Aykut, 2010: 33).

Beşinci olarak –sosyal- hak olgusu, hakkın düzenlenişine ve içeriğine konu olan sosyal yarar etrafında belirli bir yasal çerçevenin yanı sıra sosyal yararın öznesi olan toplumsal kesimin, hakka konu olmuş sosyal yararla ilgili kamuya iletilmek üzere örgütleyebileceği bir talebin oluşum koşullarını da gerektirir.[14] Sosyal yardım alanların, sosyal yardım sürecinin başvuru, ihtiyaç tespiti, olumluya da olumsuz yardım kararı, yardım alma, yardımın sonlanması/kesilmesi aşamalarında, belirtilen türde bir kamudan talep etme davranışı örgütleme kapasitesinden hem yoksun hem de dışlanmış olduğu görülmektedir. Böylelikle, yardımlar etrafından oluşan bir sosyal yardım hakkı mücadelesinden çok, sosyal yardım almak için sergilenen çeşitli davranışlardan söz etmek mümkündür.

Altıncı olarak, karşılıksızlık ilkesi ve pratiği dolayısıyla da sosyal yardım olgusu, paternal bir doğaya açık, örtük hiyerarşik ve otoriter bir karakter taşır. Karşılıksızlık ilişkisi, mevcut gerçekleşme biçimi itibarıyla sosyal yararın nesnesi (sosyal yardım) üzerine pazarlık imkânını dışlayan örtük bir güç ilişkisini de barındırmaktadır. Bu yönüyle sosyal güvenlik sisteminin primli rejim ayağını oluşturan sosyal sigortacılıktan ve ücret ilişkisinden farklılık arz eder. Kısa ve uzun vadeli sosyal sigortalar ve ücretler, belirli bir süre çalışmanın ardından, hak edilmiş birer sosyal hak kategorisi olarak muamele görür. Sosyal yardımların, bu tür bir ilişki biçiminin içerisinde yerleştirilebilmesi güçtür. Bu nedenle, yardım yapma ve alma pratiği, sigortacılık tekniği ve ücret ilişkisinin kurulumundan

13 Castel burada, "toplumsal partner" ifadesini, bizim hemen yukarıda belirttiğimiz, "temsiliyet ilişkisi oluşturmuş taraflar" anlamında kullanmaktadır.

14 Kamudan talep boyutu, pozitif statü hakları içerisinde, "devlete ya da onun kurumlarına belli bir biçimde davranma yükümlülüğü yükleyen hak ve yetkileri ifade eder". Bu haklar, "isteme hakları" olarak da adlandırılabilir (Bulut, 2009: 35-36). Aynı şekilde Tanör (1978: 22) de sosyal hakların, devlete kimi borçlar yüklediğini belirtir.

farklı olarak, paternal bir yapı oluşumuna, hiyerarşik ve otoriter ilişki kalıplarına açıktır. Bu da sosyal yardımın hak niteliğini zedeleyici bir boyut taşır.

SONUÇ

Çalışmada varılan sonuçlar şöyle özetlenebilir: Sosyal yardımların, gerek uygulanma biçimi gerekse yardımların etrafında oluşan ilişki setleri ve bir bütün olarak da sosyal yardım rejimi bakımından, sosyal hak temelli olarak nitelendirilmesi mümkün gözükmemektedir. Sosyal yardımların, temel bir politika olarak belirlenmesi, yasal temelde düzenlenmesi ve kamusal aktörler eliyle uygulanma ve çeşitli yoksulluk/muhtaçlık yoklamasını içeren ihtiyaç tespiti süreçlerini izleyen verme ve sunuluş biçimleri bakımından sosyal hak niteliğinden uzak bir yapı taşıdığı görülmektedir. Bu saptama, düzenleme ve uygulama bakımından en fazla hak temelli olarak nitelendirilebilecek merkezi düzenli sosyal yardımlar için de genelleştirilebilir.

Sosyal yardımların, Fon ve vakıfların kurulmasına ilişkin yasal temellerin oluşumunun yanında yardım türleri temelinde "yardımı hak ediş" şartlarına ilişkin ayrıntılı ve nesnel ölçütlerin ayrı bir yasayla belirlenmemiş olması ve dava edilebilirlik niteliği taşısa da yararlanmanın kriter ve uygulama düzeyindeki nesnel temellerinin zayıflığı nedeniyle, sosyal hak niteliği eksikli ve zayıftır.

İhtiyaç tespiti kapsamında yapılan hane incelemesi ve çevre araştırması süreçleri sonrasında, vakıf görevlisinin hazırladığı rapor ve bu rapora dayanarak verilen Vakıf Mütevelli Heyeti kararı ve benzer bir sürecin işlediği il ve ilçe belediyelerindeki karar verme süreçleri, nesnel kriterler etrafında düzenlenmiş gözükmekle birlikte, öznel kimi süreçlere de açıktır.

Sosyal yardımları, sosyal yurttaşlık zemininde sosyal hakların oluşumuna dönük temsil ve pazarlık ilişkileri içerisinde toplu taleplerin ardından elde edilmiş ve devlete karşı ileri sürülebilen bir hak olmaktan kaynaklı olarak yaptırıma dayalı bir yasal temeli olan bir uygulama; yardım alanları da sosyal devlete karşı bir hak iddia edebilecek sosyal hak sahibi sosyal yurttaşlar olarak görmek olanaklı gözükmemektedir.

Böylelikle, yardım alanların, temsil ilişkilerinden arındırılmış, kamudan talep potansiyeli zayıflatılmış, yararın içeriğine dönük pazarlık olanağı yok sayılmış, dolayısıyla sosyal "yurttaşlık statüsü adeta sona ermiş" [15] bireyler ya da bireyler toplamı olarak, sosyal yardım rejimine içerildiği söylenebilir.

15 Tırnak içerisindeki vurgu Özuğurlu'ya (2005: 93) aittir. Özuğurlu (2005: 93), "yoksulların talepleri"nin "yurttaşlık hakları gibi değil; fakat yurttaşlık statüsü sona ermiş insanların talepleri gibi" gözüktüğünü söyler. Özuğurlu (2005: 93), bunun sosyal politikaya dönük bir anlayış farkını da içerdiğini belirtir ve şöyle der: "Bir hizmetin hak statüsünde genelleşmesi ile (statüde eşitlik) 'ona gerçekten muhtaç olanlara' sunulması arasındaki fark, esasında sosyal politika ile diğer koruyucu politikalar (hayırseverlik, klientalizm, paternalizm gibi) arasındaki farktır. Bu aynı zamanda, mülk-

Yapılan yardımların kesilmesine ilişkin hayırseverlik yaklaşımı ve klientalist bağlarla birleşmiş bir korku boyutundan da söz etmek yerinde olacaktır. Bu haliyle yardımlar, kişi ve hane halklarının yaşantısına, bir güvence değil, korku unsuru olarak dahil olmuş, yardım alan hane halklarının güvencesizlik halleri ile birleşmiş gözükmektedir. Bu özellikleriyle, Türkiye'de sosyal yardımlar ve sosyal yardım deneyimi söz konusu olduğunda, bir sosyal haktan çok, bir "*sosyal haksızlık*"tan söz etmek daha yerinde gözükmektedir.

KAYNAKÇA

Arıcı, Kadir (2003) "Sosyal Yardım Hakkı", Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Seçme Yazılar, Kaplan, E. T.; Bayat, B. (der.), Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları, 29-51.

Arın, Tülay (2013) *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları Seçilmiş Yazılar*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Buğra, Ayşe (2008) *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Bulut, Nihat (2009) *Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Sosyal Haklar*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Castel, Robert (2004) *Sosyal Güvensizlik*, Işık Ergüden (çev.), Ankara: İletişim Yayınları.

Çelik, Aziz (2010), "Muhafazakâr Sosyal Politika Yönelimi: Hak Yerine Yardım-Yükümlülük Yerine Hayırseverlik", İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı: 42.

Çengelci, Ethem (1993) "Sosyal Refahın Gerçekleşmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi", *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi*, 11 (1-2-3), 9-34.

Dilik, Sait (1972) *Türkiye'de Sosyal Sigortalar İktisadî Açıdan Bir Tahlil Denemesi*, Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü.

Dilik, Sait (1980) "Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 35 (1-4), 55-72.

Ditch, John (1999) "Full Circle: A Second Coming for Social Assistance?", *Comparative Social Policy Concepts, Theories and Methods*, Clasen, J. (der.) UK-USA: Blackwell, 114-135.

Gökçeoğlu, Şebnem (2014) "Sosyal Yardımların Hak Niteliği ve Dava Edilebilirliği", *Sosyal Hizmet ve Öteki Disiplinlerarası Yaklaşım*, Akkuş; p.; Başpınar Aktütün, Ö. (der.), İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 97-111.

Gökçeoğlu Balcı, Şebnem (2007) *Tutunamayanlar ve Hukuk*, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.

Gülmez, Mesut (2009) "İnsan Hakları Olarak Sosyal Haklar ve Sosyal Haksızlıklar", *1. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 3-17.

süzleri vatandaş olarak kavramakla, yardım bağımlısı bir düşkün olarak kavramak arasındaki farka da işaret etmektedir."

Güzel, Ali; Okur, Ali Rıza; Caniklioğlu, Nurşen (2010) *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul: Beta.

Karahanoğulları, Onur (2011*) İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme),* Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.

Kovancı, Onur (2003) *Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları***,** Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.

Kutlu, Denizcan (2014) *Türkiye'de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Metin, Banu (2012), "Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye'de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum ve Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2 (1), 117-151.

Metin, Onur (2011), "Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar", Çalışma ve Toplum, 28, 179-200.

Özdek, Yasemin (2011) "Marksizm ve Haklar", Yalçın Bürkev, Metin Özuğurlu, Yasemin Özdek, Ersin Vedat Elgür (der.) *Kuramsal ve Tarihsel Boyutlarıyla Hak Mücadeleleri I* içinde, Ankara: Notabene Yayınları.

Özdemir, Ali Murat; Aykut, Ebubekir (2010) "Marksizm ve Hak Kavramı: Kuramsal Bir Yaklaşım Denemesi", İnsan Hakları Yıllığı, 28, 23-44.

Özuğurlu, Metin (2005) "Türkiye'de Sosyal Politikanın Dönüşümü", *Toplum ve Hekim*, 20 (2), 87-93.

Sözer, Ali Nazım (1994) *Türkiye'de Sosyal Hukuk*, Ankara: Kamu-İş.

Talas, Cahit (1997) *Toplumsal Politik*a, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Tanör, Bülent (1978) *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, İstanbul: May Yayınları.

Urhan, Gülcan; Urhan, Betül (2015) "AKP Döneminde Sosyal Yardım", *Himmet, Fıtrat, Piyasa AKP Döneminde Sosyal Politika*, Koray, M. ve Çelik, A. (der.), Ankara: İletişim Yayınları.

Yücesan-Özdemir, Gamze; Kutlu, Denizcan (2011) "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: İktisadi, Siyasi ve Kültürel Yapılar Üzerine Bir Çözümleme", *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Deneyimler ve Yeni Fikirler Bildiriler Kitabı*, Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 363-378.

SOSYAL OLANIN TASFİYESİ YA DA KADINLARIN MAĞDUR ÖZNELEŞTİRİLME HALLERİ EVDE BAKIM UYGULAMASI ÖRNEĞİ

Özge Sanem Özateş Gelmez
Hacettepe Üniversitesi

Özet: Sosyal politikanın temel alanlarından birini oluşturan sosyal hizmetlerin, yurttaş olmaları dolayısıyla kişilere tanınan haklar kapsamında tanımlanması, insan haklarının herkes için korunmasını mümkün kılacaktır. Ancak bu idealin karşısında, son yılların neoliberal-muhafazakar politika konjonktüründe sosyal yardımlara indirgenen ve giderek tırpanlanan sosyal hizmetler bulunmaktadır. Hak temelli sosyal yardımların yerini, sorumluluk-hayırseverlik koşutluğunda oluşturulan nakdi yardımların alması ise sosyal hizmetlerin, hem hizmet hem de sosyal olma niteliklerini ortadan kaldırarak, birer lütfa dönüşmesine neden olmaktadır.

Eşitsiz güç ilişkileriyle harmanlanan bu koşullarda belirli nüfus gruplarının payına, sosyal adaletsizlik düşmektedir. Süreç kadınlar açısından değerlendirildiğinde, kadınların kendi öznelliklerinin değil, eril tahakkümce biçilen rollerinin yerine getirilmesinin talep edildiği görülmektedir. Bu nedenle kadınların insansal olanaklarını geliştirebilmeleri için gereken koşulları yaratmak, mevcut sosyal politika ve hizmetlerin ifşasını ve kadınları kendinde bir varolan olarak konumlayacak yeni sosyal politikaların inşasını gerektirmektedir. Bu savdan hareketle çalışmada Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından yürütülen evde bakım uygulaması, uygulama kapsamında bakım veren kadınlar açısından irdelenmektedir. Yapılan alan araştırmasına dayanarak öncelikle, uygulamanın bakım veren kadınlar tarafından bir sosyal hizmet olarak tanımlanıp tanımlanmadığı tartışılmaktadır. Ardından uygulamanın bakım veren kadınların koşulları üzerinde yarattığı etkiler paylaşılmaktadır. Bu koşullardan yola çıkılarak evde bakım uygulamasının, kadınların insansal olanaklarının geliştirilmesine değil, eşitsiz konumlanışlarını pekiştirerek söz konusu olanakların ortadan kaldırılmasına hizmet ettiği ileri sürülmektedir.

Anahtar sözcükler: Evde bakım uygulaması, yurttaşlık hakları, sosyal hizmetler, temel hakları, bakım, kadın emeği.

Abstract: It is possible to protect human rights, only if social services are defined at the extent of civil rights. Despite these ideal social services have been

reduced to social aids in the scope of last year's neoliberal-conservative policy climate. Public benefits based on rights have been replaced by financial aids based responsibility and benevolence. This means that social services loose their "social" and "service" contents, and transform into favors. In these circumstances women have to play the roles determined by male dominance, not by their own subjectivities. Therefore creating the condition in which women can develop their human potentials needs to manifest current social policies and services, and to construct new social policies, which will accept women as existences on their own. In this paper, home care practice will be scrutinized from the perspectives of women. Firstly, on the basis of field research, it will be discussed whether the caregiver women define the policy as a social aid or not. Secondly, it will be argued how the policy effects the conditions of caregiver women. Finally, it will be showed that home care practice doesn't help women for developing their human potentials, contrary, intensifies their unequal positions and annihilates the human potentials.

Key words: Home care practice, civil rights, social services, basic rights, care, female labor.

GİRİŞ

Evde bakım uygulaması, ekonomik yoksunluk içindeki ağır engelli bireylerin bakımlarını, bir aylık net asgari ücret tutarındaki ödeme karşılığında kendi evlerinde, uzun zaman dilimleri arasında bütünüyle aile üyelerine devreden bir bakım düzenlemesidir. Uygulama iki temel açıdan, bakım gereksinimi olan bireyleri ve onlara bakım verenleri eşit yurttaşlar olarak gören sosyal bir hizmet olarak kabul edilemez. İlk olarak uygulamadan yararlanmak için ağır engelli olma halinin yanında yoksulluk koşulunun aranması, gelir tespitiyle ekonomik yoksunluk içinde olmadığı belirlenen engelli bireylerin bakım hizmeti ihtiyacının yok sayılması anlamına gelmektedir. İkinci olarak ise yasal çerçeveyle sınırları çizilen uzun zaman aralıklarında bakım veren kişinin kendisini yenileyebileceği ya da gereksinimleri doğrultusunda kullanabileceği izinlerin tanımlanmaması, ev içinde gerçekleştirilen bakım çalışmasının koşullarını oldukça ağırlaştırmaktadır. Bunun yanı sıra bakım verenler, söz konusu bu bakım düzenlemesi sonucu bulundukları 'ağır çalışma koşullarında' sosyal güvenlik dışında bırakılmakta, kaza, emeklilik ve sağlık gibi sosyal haklardan yararlandırılmamaktadır.

Avrupa ülkelerinde bakım verenlere bazı sosyal hakların sağlanmasına ve izin sürelerinin tanımlanmasına rağmen, bakımı aile içine devreden bu türden uygulamaların özellikle kadınlar açısından önemli sosyal riskleri beraberinde getirdiği tartışılmaktadır (Frericks vd., 2014). Bu nedenle çalışmada Türkiye'de bakım alanında sosyal hizmetlerin yerine 'en muhtaç olanlara' yapılan nakdi yardımların ikame edildiğini gösteren evde bakım uygulaması, bakım verenler olarak hedeflediği kadınların zaman kullanımı ve anlatımlarıyla ele alınmaktadır.

Böylece toplumsal cinsiyet eşitliğini hedeflemeyen aksine süregelen toplumsal cinsiyet rollerini kabul eden ve sürdüren uygulamanın kadınlar tarafından nasıl tanımlandığı ve üzerlerindeki etkisi ortaya çıkartılmaya çalışılmıştır.

I. SOSYAL HİZMETLERİN HAK TEMELLİ OLMA ZORUNLULUĞU

Emek ve sermaye arasındaki çatışma sonucu varılan toplumsal sözleşme zemininde üretilen sosyal politikalar, henüz ortaya çıkmamış sosyal sorunların önlenmesi, var olanların ise çözümü için sunulan çeşitli hizmetlerle kişilerin refahının sağlanmasını amaçlamaktadır (Thompson, 2006: 66). Sosyal hizmetler, bu amaç doğrultusunda geliştirilmesi idealize edilen sosyal politika alanlarından birini oluşturur ve aynı zamanda 'devletin kişilere tanıdığı' yurttaşlık haklarından olan sosyal ve ekonomik hakların kapsamına dahildir.

Kuçuradi (2007: 7), tüm yurttaşların yurttaşlık haklarını paylaştığı durumda insan olanaklarının geliştirilmesi için gereken önkoşulların sağlanabileceğini vurgular. Dolayısıyla beslenme, sağlık, eğitim, çalışma gibi temel kişi hakları, her kişinin yurttaşlık haklarından eşit olarak yararlanması durumunda korunabilir. Kuçuradi, (s. 13-14)'ye göre yurttaşlık hakları ile bu haklar dolayımıyla korunabilen insan hakları arasındaki ilgide sosyal adalet sorunu yer almaktadır. Zira sosyal adaletin sağlanması, dolaylı olarak korunabilen insan haklarının bir ülkede tüm yurttaşlar için eşitçe korunma olanaklarının sağlanmasına bağlıdır.

Öyleyse sosyal hizmetlerin de içinde yer aldığı yurttaşlık haklarının sınırları çizilirken bu hakların, insan haklarının bir bölümüyle ilgisinin kurulması gerekmektedir. Bir başka deyişle söz konusu sınırlar, temel haklar göz önünde bulundurularak ve o ülkedeki tüm yurttaşların eşitliği ilkesine göre çizilmelidir (s. 47). Kuçuradi (s. 15) bu ilginin kurulmaması olarak tanımladığı; temel haklara zarar veren bazı yasaların kaldırılmaması, bu hakların yaşanmasını engelleyen bazı yasaların çıkartılması ya da bunları dolaylı olarak koruyacak yasaların çıkartılmaması halinde ise sosyal adaletsizliğin yaşanmasının kaçınılmaz olduğunu belirtir.

Sosyal adaletin tesisi için sosyal hizmetlerin hak temelli sunulması yani istisnasız tüm yurttaşların bu hizmetlerden yararlanabilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla eğer sosyal hizmetler, tüm yurttaşların hakkı olarak ve her bir kişi için sağlanabiliyorsa, o halde insanların insansal olanaklarını geliştirebilmeleri de sağlanmış olacaktır. İşte yalnızca bu koşullarda sosyal adaletin gerçekleştirilmesinden söz edilebilecektir. Bu nedenle sosyal hizmetlerin hak temelli sunumu, yalnızca temel hakların korunması için değil, aynı zamanda sosyal adalet iddiasının sürdürülebilmesi için de bir zorunluluktur.

1. Temel Bir Hak Olarak Bakımın Sosyal Hizmetlerle İlişkisi

Marx (1867: 50-52), ihtiyaçlarını kendi emeğinin ürünüyle doğrudan karşılayan kişinin, meta yaratmasa da kullanım değeri yarattığını belirtir. Bütün toplum biçimlerinden bağımsız olarak insanlığın varoluşu için zorunlu olan emek, kulla-

nım değerinin yaratıcısı olarak yararlı emektir. Dolayısıyla bakım işleri, değişim değeri değilse de kullanım değeri yaratması ve bu işleri gerçekleştirmekle kişinin, kendisinden başka insanların ihtiyaçlarını karşılaması bakımından yararlı bir emeğin ürünüdür.

Bakım emeği öncelikle, kendi ihtiyaçlarını karşılayabilir olmamaları nedeniyle başkalarına kaçınılmaz olarak bağlı olan çocuk, hasta, yaşlı ve engellilerin fiziksel ve duygusal gereksinimlerinin karşılanması için harcanan emektir. Ancak bu emek sıklıkla, kendi bakımını üstlenebilecek durumda olan ve dolayısıyla özel bir bakıma gereksinim duymadığı halde ihtiyaçları karşılanan yetişkin aile üyeleri için de verilmektedir (Waerness, 1984'den aktaran Gardiner, 2000: 96). Bu nedenle söz konusu bu emeğin yararı, bakım verilen kişilerin ötesine geçerek piyasa ve devletin çıkarlarının olduğu bir dizi ekonomik ve sosyal ilişkiyi taşımaktadır (s. 97). Çünkü işgücünün yeniden çalışabilir hale gelmesi için gereken bir takım fiziksel ve duygusal ihtiyaçlar ile bakıma ihtiyaç duyan aile üyelerinin gereksinimlerini ücretsiz olarak karşılamak, devlet açısından da büyük bir yükü ortadan kaldırmaktadır.

Kadının işgücü üzerinde eril bir denetim olanağı sağlayan cinsiyetçi işbölümüyle (Hartmann, 1979) ev içinde ücretsiz olarak kadınlar tarafından gerçekleştirilen bakım işlerinin -sağladığı toplumsal yararın ötesinde- bir önemi daha bulunmaktadır. Bu önem bakımın, bilhassa gereksinim içindeki kişilerin insansal olanaklarının geliştirilebilmesi için önkoşul niteliğinde olmasından kaynaklanır. Bu nedenle bakımın, temel bir hak olarak tanımlanması gerekmektedir.

Bakımın dolaylı korunan temel bir hak olarak tanımlanması, devletin bu alandaki sorumluluğunu daha açık kılmaktadır. Zira bakım, ancak bu alanda devlet tarafından sağlanabilecek sosyal hizmetlerden, tüm yurttaşların yararlanabilmesinin sağlanması yoluyla korunabilecek bir haktır. Bu nedenle bakımı bütünüyle aile içine devreden düzenleme ve uygulamalarla, devletin bu sorumluluğu yerine getirerek sosyal adaleti sağlama çabasına hizmet ettiğini söylemek olanaksızdır.

2. Bakım Alanında Sosyal Hakların Tasfiyesinin Kadın Emeği Bağlamında Değerlendirilmesi

Tepe (2009: 97), sosyal haklar söyleminin gündem dışı kalmasının nedenini, [neo]liberal ekonomik politikaların yurttaşlık haklarını geriletmesiyle açıklar. Zira söz konusu bu haklar, devletten yardım ve destek talebini somutlaştırmaktadır. Ancak bu talebin karşılanması devletler açısından önemli bir maliyeti de beraberinde getirmektedir. Bu nedenle bu hakların mümkün olduğunca daraltılması neoliberal sistem açısından oldukça anlaşılır bir eğilimdir.

2000'li yılların neoliberal ekonomik politikaları, refah sistemi üzerinde hak talep edenlere yapılan koşulsuz yardımlardan, ücretli çalışma için teşvik edildikleri 'sorumluluklara' doğru yön değişikliği talebini öne çıkartmaktadır (Lewis, 2009: 8). Bu talep, ücretli çalışmaya katılmasına rağmen ev içi işleri aksatmayan 'güçlü kadın' imgesini öne çıkartarak özellikle kadınlar için kısmi zamanlı çalış-

manın yaygınlaştırılmasını beraberinde getirmiştir. Bu yeni istihdam politikasına göre bir yandan kamusal bakım hizmetlerinin eksikliğinde ve piyasalaştırılmış bakım hizmetlerine bütçe ayrılamaması nedeniyle ücretli çalışmadan kopmaların önüne geçilerek, kadın istihdam oranları istendiği gibi arttırılacak öte yandan büyük bir yük olan bakım işlerinin kadınlar tarafından yapılmaya devam edilmesi garantilenmiş olacaktır.

Türkiye'de bu politik tutumun bir yansıması olarak sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen düzenlemelerde kadının emek piyasasında yer aldığı varsayımı üzerinden kadınlar aleyhine sonuçlar doğuran soyut bir eşitlik ilkesi temel alınmıştır (Acar Savran, 2008). Bu süreçte bakım hizmetlerinin gerektirdiği sosyal bütçe de giderek kısıtlanmıştır. Buna koşut olarak bakım alanı daha fazla olarak piyasaya açılmış ve piyasalaştırılmış bakım hizmetlerine bütçe ayıramayan bireyler için bu gereksinimlerin ev içinde karşılanması bir zorunluluk halini almıştır.

Türkiye'de bakım hizmetlerinin ailenin temel sorumluluk alanları arasında tanımlanması geleneğinin sonucu olarak çocuk, yaşlı, engelli ya da hasta bireylerin bakımı için sunulan sınırlı kamusal hizmetlerin, alternatifsiz olarak aile içine devredilmesini teşvik eden uygulamalar, günümüzde yeni bir bakım politikası olarak servis edilmektedir. Nakdi yardım destekleriyle ailelere bırakılan bakım işlerinin, erkek ile kadın arasında eşit paylaşımıyla geleneksel toplumsal cinsiyet ilişkilerinde yaşanacak bir dönüşüm ise talep edilmemektedir.

Böylelikle geleneksel rolleri gereği ev içinde kendi sorumluluğuna bırakılan bakım işleri için verdiği yararlı emeğe rağmen, formel ücretli çalışmanın dışında kaldığı için yeni sosyal güvenlik sisteminde de sosyal ve ekonomik haklarla ilişkisi kısıtlanan kadınlar açısından bilindik bir tahakküm, yeni bir biçim almaktadır. Söz konusu tahakkümden beslenen 'sözde sosyal' hizmetler, Buğra (2013: 262) tarafından ifade edildiği üzere neoliberal küreselleşme ile muhafazakar liberalizmin uyum içinde iş gördüğü sosyal politika konjonktüründe üretilmektedir. Bu mevcut ekonomik politik durumda ortaya çıkan ürünün ise hak temelli olduğunu iddia etmek bütünüyle olanaksızdır. Daha ziyade hayırsever devletin lütfu olarak sunulan bu hizmetlerin, -ayni-nakdi- yardım[1] düzeyine indirgenmesi de bundan kaynaklanmaktadır.

Evde bakım uygulaması gibi hem sosyal hizmetleri hem de bakımı hak temelinden koparan düzenlemeler de, bakım hizmetlerini 'muhtaçlara yardım' olarak gören nakdi yardımlarla sınırlamaktadır.[2]Bu bağlamda bakım gereksinimi olan kişilerin insansal olanaklarının geliştirilmesini amaçlayan sosyal hizmetlerin var-

1 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2014) tarafından, GSYİH içindeki payı 2012 yılında %1,4 olarak gerçekleştiği belirtilen sosyal harcamaların en büyük payını, sosyal yardımlar oluşturmaktadır.

2 2014 bütçesi 17.024.807.000 TL olarak belirlenen Bakanlığın, gerçekleştirdiği sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları içinde en büyük ikinci payı, yaklaşık 3500 milyon TL'lik yıllık tutarla evde bakım uygulaması almaktadır.

lığından söz edilemeyecektir. Bunun yanı sıra bakım verenler açısından sosyal ve ekonomik hakları sağlamayan bir bakım düzenlemesiyle, kamusal hizmet boşluğu doldurulmak istenmektedir. Böylece toplumsal cinsiyetli bir uygulama olan evde bakım, muhafazakar ideolojiyi kullanarak kadınları hane içinde bakım vermeye zorlamakta ve kadınların -eşitsiz koşulları görmezden gelen- sosyal güvenlik sisteminde yeni mağdurlar olarak yer almasını kaçınılmaz hale getirmektedir.

II. YÖNTEM

Örtük olarak toplumsal cinsiyet kabullerine dayanarak kadınları öncelikle hane içinde bakım rolleriyle sorumlu kılan evde bakım uygulamasının, kadınlar tarafından nasıl tanımlandığını ve deneyimlendiğini ortaya çıkartmayı amaçlayan bu çalışmanın alan araştırmasında, karma yöntem kullanılmıştır. Araştırma, Ankara ilinin evde bakım uygulamasından en çok yararlanılan ilçesi olan Mamak'ta gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın niceliksel verileri 14 Mart-23 Ağustos 2013 tarihleri arasında, niteliksel verileri ise niceliksel boyutun son bir ayına koşut biçimde 22 Temmuz 2013-23 Ağustos 2013 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir.

Araştırmanın niceliksel boyutunda örneklem, Mamak'ta evde bakım uygulamasından yararlanan toplam 2673 hane içinden sistematik örnekleme tekniğiyle, %95 güvenilirlik aralığında, 0.05 anlamlılık düzeyinde belirlenen hane sayısına, %20'lik cevapsızlık olasılığının eklenmesiyle 403 hane olarak saptanmıştır. Bu hanelerin 354'ünde evde bakım uygulaması kapsamında aile üyelerine bakım veren kadınlar ile görüşülmüştür. Niceliksel veriler, araştırmacı tarafından ICATUS, EUROSTAT ve TÜİK'in önerdiği günlük etkinlik sınıflandırmalarından yararlanılarak hazırlanan zaman kullanımı anketinin yanı sıra hanehalkı ve birey soru formlarıyla toplanmıştır.

Araştırmanın niteliksel boyutunda ise örneklem, zaman kullanımı araştırmasına katılan kadınlar arasından bazı ayırıcı sosyo-demografik faktörlerden yola çıkılarak amaçlı örnekleme tekniğiyle belirlenmiştir. Böylece evde bakım uygulaması kapsamından bakım veren 35 kadın ile yarı yapılandırılmış sorulardan oluşan derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Niceliksel verilerin analizi için Excel ve SPSS programları kullanılmıştır. Derinlemesine görüşmelerden elde edilen sesli ve yazılı niteliksel veriler ise NVivo programı kullanılarak analiz edilmiştir.

III. BULGULAR

Niceliksel araştırmaya dahil olan hanelerin tamamına yakınında (%96) bir engelli birey için, geriye kalan on dört hanede ise iki engelli birey için evde bakım uygulamasından yararlanılmaktadır. Uygulama kapsamında kadınlar en çok engelli çocukları için (%49,7), ardından sırasıyla eşleri (%18,1), anne/babaları (%11,6), eşlerinin anne/babaları (%11,3) ve kardeşleri için (%3,4) bakım ver-

mektedirler. [3] Uygulama kapsamında aile üyelerine bakım veren ve yaşları yirmi ile yetmiş dokuz arasında değişen 354 kadının çoğu (%77,1) evli ve eşiyle birlikte yaşamaktadır. [4] Bu kadınların yarısından fazlasının (%55,6) ilkokul mezuniyeti [5] bulunmaktadır.

Bakım veren kadınların büyük çoğunluğu (%75,7) ev kadını olduğunu, dörtte birine yakını (%24,3) ise bir meslek sahibi olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte kadınların tamamına yakını (%97,2) ücretli çalışmaya katılmadığını belirtirken, yalnızca ikisi emekli olduğu için çalışmadığını ifade etmiştir. Bu sonuç, zaman kullanımı araştırmasında kadınların gün içinde ücretli çalışma için ayırdıkları 4 dakikalık zamanı açıklamaktadır.

Niteliksel araştırmaya katılan 35 kadından 28'i evli ve eşiyle birlikte yaşamakta, 4'ü boşanmış, 2'sinin eşi vefat etmiş ve 1'i ise bekardır. Kadınların 16'sı ilkokul mezunu, 7'si hiçbir okul bitirmemiş, 5'i lise, 4'ü ortaokul ve 3'ü yükseköğretim mezunudur. Bu kadınlardan 2'si kısmi zamanlı çalıştığını, 16'sı bakım vermeye başlamadan önce çalışan toplam 33 kadın ise halihazırda ücretli çalışmaya katılmadığını belirtmiştir.

Niteliksel araştırmaya katılan 35 kadından 33'ü bir engelli aile üyesine, 2'si ise iki engelli aile üyesine uygulama kapsamında bakım vermektedir. Bu kadınların birçoğu (18 kadın) çocuklarına, ardından sırasıyla 7'si anne/babasına, 4'ü eşinin anne/babasına, 3'ü eşine ve geri kalan 3'ü ise torununa, büyükannesine ve eşinin kardeşine bakmaktadır.

Cinsiyetçi işbölümünün varlığı ve uygulamanın toplumsal cinsiyet rollerinde herhangi bir dönüşüm gerçekleştirme hedefinin olmaması, evde bakım uygulaması kapsamında bakım gereksinimi bulunan hanelerde bakıcılar olarak kadınların varsayıldığını göstermektedir. Nitekim alan araştırmasına katılan 354 hanede bakım verenlerin tamamının kadın olması ve bu kadınların gün içinde ücretsiz ev içi işler için (ev işleri ve bakım işleri) toplam 17 saat 11 dakika zaman harcamaları, evde bakım uygulamasının, hane içinde kadın emeğini kullanmayı amaçladığını ortaya koymaktadır. Bu nedenle araştırma sorularının yanıtının, uygulamanın odağında bakıcı olarak yer alan kadınların yaşamında aranması gerekliliği de daha net anlaşılmaktadır.

Araştırmanın bulguları, niteliksel verilerin analizi sonucu ulaşılan temalar altında tartışılmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak, uygulamanın bakım veren kadınlar tarafından nasıl tanımlandığı sorusuna getirilen yanıtlar üzerinde durulmaktadır. Böylece 'Evde Bakım Uygulamasının Bakım Veren Kadınlar Açısından

3 Kadınlar %5,9 oranında ise torunları, büyükanne/büyükbabaları, eşlerinin kardeşleri gibi diğer akrabalarına bakım vermektedirler.

4 Araştırmaya katılan diğer kadınların medeni durumu sırasıyla; %8,8 eşi vefat etmiş, %5,6 boşanmış, %5,4 bekar ve %3,1 evli fakat eşinden ayrı yaşamakta şeklinde değişmektedir.

5 Araştırmaya katılan diğer kadınların eğitim durumu sırasıyla; %23,8 hiçbir okul bitirmemiş, %10,5 ortaokul, %7,3 lise, %2,8 yükseköğretim şeklinde değişmektedir.

Anlamı' başlığı altında uygulamanın hak temelli bir sosyal hizmet uygulaması olup olmadığı tartışmaya açılmaktadır. İkinci olarak ise uygulamanın bakım veren kadınların koşulları üzerinde yarattığı etkileri aramaya yönelik sorunun yanıtlarına yer verilmektedir. Bu nedenle 'Evde Bakım Uygulamasının Bakım Veren Kadınların Yaşamına Yansımaları' başlığı altında evde bakım uygulamasının, aile üyesine bakım veren kadınların yaşamında mal olduğu yoksunluklar paylaşılmaktadır.

1. Evde Bakım Uygulamasının Bakım Veren Kadınlar Açısından Anlamı

Bir yandan toplumsal yarar sağlayan bir iş olması, diğer yandan bakım gereksinimi içindeki kişilerin eşit yurttaşlar olarak sosyal haklardan yararlanması ideali, bakımı, devletin temel sorumlulukları arasına yerleştirmektedir. Ancak son yıllarda bakım alanında öne çıkan bir uygulama olan evde bakım, gereksinim içindeki bireyin tüm bakım sorumluluklarını hane içine devretmektedir. Böylece bakımın temel sorumlusu olarak aileler işaret edilerek devletin bu alandaki sorumluluğu destek düzeyine indirgenmektedir. Ancak eşine bakım veren bir kadının aşağıda yer alan ifadesinden anlaşılacağı üzere, devletin bakım konusunda alması gereken sorumluluk, bakım veren kadınlar açısından da malumdur:

Yani bu paranın bize şöyle verildiğini düşünüyorum açıkçası, şu anda bu ülkede sekiz buçuk, dokuz milyona yakın engelli var. Bu engelli insanların dolaylı olarak devlete belirli bir maddi külfeti var. Bu maddiyatı, devlete olan külfeti azaltmak amacıyla, biz bakanlara maddi destek anlamında yardım ederek, bu külfeti düşürmek amaçlı olduğunu düşünüyorum. Devletin kendi, yaşlıya, engelliye bakımı azaltmak için bu parayı veriyor diye düşünüyorum ben. G15 (44 yaşında, eşine bakıyor).

Evde bakım uygulaması, bakım veren aile üyelerine emekleri karşılığında ekonomik ve sosyal haklar sağlamamaktadır. Bu nedenle bakım veren kadınlar evde bakım uygulamasını sosyal bir hizmet olarak değil, 'bakım ücreti' olarak tanımlamaktadır. Örneğin ilerleyen yaşına rağmen ağır engelli çocuğuna bakım vermek zorunda olan bir kadın, uygulamayı bu açıdan şu sözlerle değerlendirmektedir:

Bu hizmet değildir zaten, bi bakım parası, sadaka gibi bişey. Afedersin köpeğin önüne bi kuru kemik atarsın yer, gider ya, bize de öle bişey atıyolar, al naparsan yap, ne haliniz varsa görün... G14 (70 yaşında, çocuğuna bakıyor).

Uygulama kapsamında bakım ücreti, 30 Temmuz 2006 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 'Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik' hükümlerince verilmektedir. Yönetmeliğe göre yoksulluk ve ağır engellilik durumlarının belgelendirilmesinin ardından uygulamadan yararlanılıp yararlanılamayacağı, bakım hizmetleri değerlendirme heyeti tarafından engelli birey ve ailesi hakkında hazırlanan bakım raporuyla karara bağlanmaktadır. Bakım veren kadınlarla yapılan görüşmelerde, uygulamadan yararlanabilmek için tamamlanması gereken yasal prosedürlerin

uzunluğu, uygulamanın en sorunlu taraflarından birisi olarak vurgulanmıştır. Örneğin engelli eşine bakım veren bir kadın, başvuru sırasında yaşadığı zorluğu şu sözlerle anlatmaktadır:

Bizi çok uğraştırıyolar, mecbur olmasam ehh derim yeter, gel git, gel git. İstemezdim de ne ediyim mecburum. Bu parayı alcaz diye kaç gün, kaç gün bi yığın keğat dolandırdık. G1 (54 yaşında, eşine bakıyor).

İlk başvuru sırasında ya da uygulamadan yararlanma süresini uzatmak için yeniden başvurulduğunda yaşananlar, evde bakım uygulamasının, yurttaşlık hakları gereği sunulan bir hizmet olarak kabul görmesini olanaksızlaştırmaktadır. Özellikle 30 Mart 2013 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 'Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre, özür oranının %50'den (60 yaş üzeri bireyler için %40'dan) yüksek olması gerekliliğine ek olarak, kişinin kendi yaşamsal etkinlerini, başkalarının yardımı olmaksızın yerine getiremeyeceğini gösterir 'ağır engelli' raporunun alınması sırasında çok büyük güçlüklerle karşılaşıldığı açıktır. Uygulama kapsamında çocuğuna bakım veren bir kadın, on sekiz yaşından küçük çocuklar için süreli rapor verilmesi ve bu sürenin uygulamada yaygın olarak iki yılla sınırlandırılması dolayısıyla yaşadığı zorluğu şöyle anlatmaktadır:

Bu parayı da almak için iki yılda bi rapor götürüyorum. Psikiyatri görüyo, nöroloji görüyo, ortopedi görüyo, böbreklerine bakıyolar, raporlarını alıp tutup götürüyorum yine. Öyle kolay vermiyolar yani, al bu senin hakkın sen de bu parayı al diye vermiyolar, hak ettiğini kanıtlaman lazım. G13 (48 yaşında, çocuğuna bakıyor).

Ağır engelli bireyin bakım ihtiyaçlarının karşılanmasının oldukça maliyetli ve engellilere yönelik varolan pek çok hizmetin ücrete tabi olması ekonomik yoksunluk yaşanması riskini arttırmaktadır. Bu gerçekliğe rağmen engellilerin bakımı için sunulan evde bakım uygulaması yoksulluk koşuluna bağlanmıştır. 2007 yılında kabul edilen 5579 sayılı 'Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2. maddesiyle değiştirilen ve 2828 sayılı SHÇEK Kanunu'na getirilen ek 7. maddeye göre; evde bakım uygulamasından yararlanılmasında, bakıma gereksinim duyan engelli bireyin ve onun bakmakla yükümlü olduğu kişilerin gelirleri toplamı esas alınmaktadır. Uygulamada bu koşulun, engelli bireyin bakmakla yükümlü olsun olmasın, hanede yaşayan tüm kişilere ve haneye giren toplam gelire genişletildiği görülmektedir. Annesine bakım veren bir kadın, derinlemesine görüşmelere katılan diğer pek çok kadın gibi uygulamayı yoksulluk şartı nedeniyle şöyle eleştirmektedir:

Bence tek şart ağır olması, bakıma muhtaç olması gerekiyo. Yok eve şu kadar girerse veririm, beş lira fazla girerse keserim, sanki çocuk aldatıyorlar. Vereceksen verirsin, vermiceksen de dersin ki, kardeşim yok size hizmet mizmet dersin... G18 (45 yaşında, annesine bakıyor).

2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'nun ek 7. maddesine göre, "hane gelirinde, hane halkı gelir ölçütünü aşan değişikliğin tespit edilmesi halinde evde bakım ücreti ödemesinin durdurularak, değişikliğin meydana geldiği tarihten itibaren yasal faizi ile birlikte tahsil edileceği" belirtilmektedir. Kayınvalidesine bakım veren bir kadın, yoksulluk koşulunun aşılmasına rağmen bildirilmemesi halinde, yapılan ödemenin yasal faiziyle birlikte geri ödenmesi düzenlemesinin yarattığı endişeyi şöyle ifade etmektedir:

Zaten memur giderken söyledi, ilk başvurduğumuzda maaşını farklı alıyosan, bir yerden para gelirse sana dedi, onun için bize başvurucan dedi. Vurmazsan dedi, biz size ceza vericez. Onlar bizi mahkemeye verirlerse, onlara geri para ödicekmişiz. G9 (43 yaşında, kayınvalidesine bakıyor).

Ekonomik yoksunluk koşulu, uygulamanın engellilere yönelik hak temelli, kapsayıcı bir hizmet olmasını imkansızlaştırmaktadır. Ancak bu koşul aynı zamanda hane üyelerinin, bilhassa bakım veren kişinin işgücüne katılımını engellemektedir. Bununla birlikte söz konusu koşul, kimi durumlarda yararlanıcıların önceden hak ettikleri farklı sosyal yardımların kesilmesine de neden olmaktadır. Engelli iki çocuğuna bakım veren bir kadın, ekonomik yoksunluk koşulunun yaşamına yansımalarını şöyle anlatmaktadır:

Devlet bu maaşı veriyo diyo ki başka işin olmasın, ee napalım o zaman biz, hırsızlık mı yapalım. Bak bu hanede biz dört kişi yaşıyoruz, bi de annem beş. Neymiş elli lira fazla diye keseceklermiş. Annem de bizle kalıyo kışları, ikametini de buraya aldık da kesmediler. Ama bu sefer ne oldu annem yaşlılık maaşı alıyodu onu kesmişler, şimdi çocuğun aldığı üç aydan üç aya onu anneme veriyorum, annemin hiç bişeysi yok ki, yaşlı bi kadın, bu yaptıkları sence insanlık mı? G12 (55 yaşında, çocuklarına bakıyor).

Bakım veren kadınların değerlendirmeleri evde bakım uygulamasının, sosyal haklar kapsamında sunulan bir sosyal hizmet uygulaması olarak deneyimlenmediğini göstermektedir. Başvuru sırasında, ağır engel durumunun belgelendirilmesi zorunluluğunun yanında ekonomik yoksunluk koşulunun da aranması, bu hanelerde yoksulluğun ağır biçimde yaşanmaya devam etmesine neden olmaktadır. Bununla birlikte ekonomik yoksunluk koşulu, hak sahipleri olarak tüm engelli bireyler için uygulamadan yararlanılmasını olanaksızlaştırmaktadır. Bu durum bakım veren kadınlar tarafından, evde bakım uygulamasının niçin sosyal olmayan, nakdi bir yardım olarak tanımlandığını da daha anlaşılır kılmaktadır.

2. Evde Bakım Uygulamasının Bakım Veren Kadınların Yaşamına Yansımaları

Evde bakım uygulaması, kendi doğaları gereği ve sevgi karşılığında bakımı üstlenecekleri varsayımıyla kadınları, geleneksel toplumsal cinsiyet rolleriyle sınırlamaktadır. Bu nedenle bakım alanında nakdi yardımlara indirgenen sosyal hizmetlerin bir örneği olarak uygulamanın, sözde özneler olarak kadınları işaret etmekle birlikte, onların eşitsiz koşullarında ve yaşam pratiklerinde kalıcı bir dönüşüm

yaratma hedefini taşıdığı söylenemez. Derinlemesine görüşmelere katılan annesine bakım veren, kırk yaşındaki bir kadın (G28), evde bakım uygulamasından yararlanmanın kendisini güçlü kılmadığını "*...güçlendirdiğini de düşünmüyorum, emeğimin karşılığı olduğunu da düşünmüyorum*" diyerek ifade etmektedir.

Evde bakım uygulamasının, güçlenmenin tam aksine, bakım yükü nedeniyle kadınların insansal olanaklarını gerçekleştirecek ve geliştirecek bir yaşamı sürdürmelerini imkansız kılan bir etkisi bulunmaktadır. Zira uygulama, ağır bakım işleri nedeniyle yaşanan güçlükleri ortadan kaldırılmak yerine bunları, bakım veren kişiler için süreğen hale getirmektedir. Uygulama kapsamında bakım veren kadınların kendi kişisel bakım, ilgi ve gelişim etkinlikleri için gün içinde ayırdıkları 6 saat 45 dakikalık zaman dilimi, Türkiye genelinde kadınların bu etkinlikler için 15 saat 47 dakika ayırdığı sonucuna ulaşılan TÜİK (2006) zaman kullanımı araştırmasıyla karşılaştırıldığında, evde bakım uygulamasından yararlanan hanelerde bakım veren kadınlar aleyhine şekillenen somut durum daha net görünmektedir. Kadınların ağır bakım yükü nedeniyle en başta zaman yoksunluğu olmak üzere maruz kaldıkları çoklu yoksunluklar, evde bakım uygulamasının kadının yaşamı üzerindeki olumsuz etkisini kanıtlar niteliktedir.

Evde bakım uygulamasından yararlanan hanelerde bakım veren kadınlar bakım işleri için günde toplam 11 saat 12 dakika zaman harcamaktadırlar. Kadınlar, 8 saat 11 dakikasını[6] evde bakım uygulamasından yararlanan engelli birey için ayırdıkları bu zaman dilimi içinde fiziksel ve duygusal tüm bakım işlerini paylaşımsız ve desteksiz üstlenmek zorunda bırakılmaktadırlar. Bakım veren kadının aldığı sınırlı enformel desteğin kaynağını çoğunlukla aile içindeki kadın akrabalar oluşturmaktadır. Derinlemesine görüşmelere katılan elli bir yaşındaki bir kadın (G34), eşinin bakımı için kızından aldığı geçici desteğin dışında yaşadığı yoksunluğu; "genelde nerde olursa olsun kızımı çağırıyorum, haa kızım çalışmaya başladığında ne yapacağım, her türlü desteksizim..." diyerek anlatmaktadır.

Hane içinde destek talebinin yöneldiği ancak çoğunlukla karşılıksız bırakıldığı bir başka adres ise erkeklerdir. Cinsiyetçi işbölümünün rol paylaşımına sırtını dayayan erkekler acil durumlarda ortaya çıkan bakım desteğini vermekten dahi kaçınmaktadırlar. Uygulamadan ağır engelli çocuğu için yararlanan kırk dört yaşındaki bir kadın (G11), bakım işlerinde eşinden hiçbir destek göremediğini; "kendindeki insan anlamazsa seni, ben dışarıdaki insandan ne bekleyebilirim ki yani ama anlamıyo (eşini kastediyor), diyo ki nasılsa bu buna bakıyo diyo, mağdur da etmediğimi biliyo, yapmıyor" şeklinde özetlemektedir.

Uygulamanın şartları arasında yer alan, "yedi gün yirmi dört saat tüm ihtiyaçlarının en az sekiz saat bir arada bulunarak karşılanması" gerekliliği kadınların hareket olanaklarını tümüyle ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle evde bakımdan yararlanan hanelerde kadınlar açısından 'açık hapishane'ye dönüşen ev, kadınların arzu etmedikleri bir hayata mahkum oldukları ama içinde 'kendine ait bir

6 Kadınlar, toplam bakım zamanı olan 11 saat 12 dakikanın 2 saatini çocuk bakımına, 1 saat 1 dakikasını ise yetişkin aile üyesinin bakımına ayırmaktadırlar.

oda'larının olmadığı tek yaşam mekanı haline gelmektedir. Bu yoksunluk biçimi, zaman kullanımı araştırması sonuçlarında da ortaya çıkmaktadır. Zira kadınlar, gün içinde çocukların, yetişkinlerin ve engelli bireylerin gittikleri yerlere eşlik etmek için 1 saat 14 dakika, alışveriş yapmak için 34 dakika ayırmakta, bunun dışında ise ev dışı etkinliklere katılamamaktadırlar. Kadınların ev dışına çıkışları daha ziyade acil durumlarda veya bakım ve ev işleriyle ilgili gereksinmeler dolayısıyla gerçekleşmektedir. Torununa bakan bir kadın hareket yoksunluğunu ve ev ile olan ilişkisini şöyle anlatmaktadır:

On senedir evdeyiz, inan ki komşu ziyaretimiz yok, bırak dışarı çıkmayı. Hiç bi yere gidemiyom, aa şurda karşı komşu olsun, üst komşu olsun bir yere çıkamıyom. On senedir böyle evde hapisim. On senedir bi adam evde hapis olur mu, alfan küflen yine çıkardım. G17 (64 yaşında, torununa bakıyor).

Görüşme gerçekleştirilen ve uygulama kapsamında çocuğuna bakan otuz beş yaşındaki bir kadının (G30); "*en basitinden mesela kendinin bi yerinde bişey olsa hastaneye gitmeyi bile erteliyosun, daha büyük bişey olmasına bırakıyosun"* diyerek belirttiği gibi hareket yoksunluğu, yaşanan sağlık sorunlarının mümkün olduğunca ertelenmesine de neden olmaktadır. Bununla birlikte uygulamadan çocuğu için yararlanan kırk dokuz yaşındaki bir kadın (G10), hane içinde ağır bir iş yüküne dönüşen bakım nedeniyle ruhsal, bedensel ve sosyal sağlığını kaybettiğini; "*hemi bedensel hemi fiziksel hemi psikolojik, ne bileyim, nasıl anlatayım. Kalmadı bende artık güç, tükendim, hastalıklı oldum*" diyerek ifade etmektedir.

Evde bakım uygulaması kapsamında bakım veren kadınların yaşadığı en çarpıcı yoksunluk türlerinden birini uyku yoksunluğu oluşturmaktadır. Gerçekleştirilen zaman kullanımı araştırması sonuçlarına1 göre, bakım veren kadınlar bir günde uyku için yalnızca 3 saat 41 dakika zaman ayırabilmektedir. Bu durum kadınların uyku süre ve düzenlerinin, bakım verdikleri kişinin ihtiyaçlarının karşılanması gerekliliğine bağlı şekillenmesinden kaynaklanmaktadır. Örneğin annesine bakım veren otuz üç yaşındaki bir kadın (G26), yaşadığı bu yoksunluğu; "*Geceleri uyumamak zorundayım yani benim uykum en fazla, on beş yirmi dakikalık periyotlar şeklinde oluyo. Hastanın durumunun ne olacağı belli değil çünkü, her an gözün açık olmalı, her an ona bakacaksın*" diyerek anlatmaktadır.

Zaman kullanımı araştırması sonuçlarına göre, sosyal yaşam etkinliklerine katılmak için kadınlar 29 dakika zaman ayırmaktadırlar. Türkiye genelinde kadınlar için bu süre 1 saat 57 dakikadır (TÜİK, 2006). Bu iki zaman kullanımı arasındaki farkı, derinlemesine görüşmeler sırasında kadınlardan birinin (G19); "H*iç bi kere kendine özelin yok, zamanın yok, hiç bi kendine göre şeyin yok yani"* şeklinde ifade ettiği üzere evde bakım uygulamasından yararlanan hanelerde kadının, bakım yükü nedeniyle sosyal yaşama dahil olma olanaklarının ortadan kalkmasından kaynaklanmaktadır.

Bakım veren kadınların değerlendirmelerinden yola çıkarak, evde bakım uygulamasının kadınların yaşamları üzerinde olumlu hiçbir etkiye sahip olmadığı gibi, pek çok yoksunluk biçiminin yaşanmasına neden olduğunu söylemek müm-

kündür. Formel bir destek ağı olmaksızın düzenlenen uygulama, kadınları, bakım işlerini bütünüyle yalnız gerçekleştirmeye zorlamaktadır. Bu haliyle ağır çalışma koşullarına benzer koşullarda deneyimlenen evde bakım uygulaması, bakım veren kadınların çoklu sağlık sorunu yaşamalarına, tüm yaşamlarının yabancılaştıkları evleri ile sınırlanmasına, özel ve sosyal yaşama katılım olanaklarının ortadan kalmasına ve kadınların uyku yoksunluğu yaşamalarına neden olmaktadır.

SONUÇ

Türkiye'de hak temelli olmaktan çıkartılan sosyal hizmet alanlarından birini oluşturan bakım hizmetleri, bakıma ihtiyaç duyanlar kadar bakım verenlerin de yaşamlarını bütünüyle etkilemektedir. Kadın aleyhine şekillenen toplumsal cinsiyet ilişkilerinin egemen olduğu koşullarda üretilen, bakım işlerinden kadının sorumlu olduğuna ilişkin varsayım, yaşamları etkilenen grubun da çoğunlukla kadınlar olması sonucunu ortaya çıkartmaktadır. Kadınların bakım verenler olduğu kabulüyle pratiğe aktarılan politika uygulamaları da kadınların bu dezavantajlı koşullarını tersine çevirecek bir etkiye sahip olmadığı gibi, toplumsal cinsiyet rollerinin sürdürülmesine ve kadınların üzerindeki iş yüklerinin sabitlenmesine yol açmaktadır.

Nakdi yardım olarak özetlenebilecek evde bakım uygulamasından yararlanan hanelerde bakım veren kadınlarla gerçekleştirilen bu araştırmanın sonuçları da söz konusu uygulamanın, kadınları bakım verenler olarak hedeflediğini göstermektedir. Araştırmayla ayrıca kadınların uygulama dolayımıyla güçlenmedikleri, bağımlı kılındıkları eşitsiz toplumsal cinsiyet ilişkilerinin ayniyle devam ettiği ortaya çıkartılmıştır.

Evde bakım uygulamasıyla hane içine devredilen bakımın, bakıcı olarak yalnızca kadını işaret etmesi kadınları, yalnızlaştıran ve üzerlerindeki iş yükünü arttıran boyutlarda bir destek yoksunluğu yaşamalarına yol açmaktadır. Bunula birlikte tüm öncelikleri evde gerçekleştirdikleri bakım işlerine dönüşen kadınların hareket serbestisinin bütünüyle ortadan kalktığı da görülmektedir. Kadınlar tüm bakım işlerini, çoğu zaman ruhsal, bedensel ve sosyal sağlıklarının bozulmasına rağmen gerçekleştirmekte, özel ve sosyal yaşam olanaklarından ise bütünüyle yoksun kalmaktadırlar.

Uygulamadan yararlanabilme koşulları arasında yer alan ekonomik yoksunluk şartı, ağır bakım ihtiyacı nedeniyle yaşanabilecek yoksunlukların hafifletilmesinin amaçlanmadığını ortaya koymaktadır. Bu nedenle evde bakım uygulamasının, sosyal bir yardım olarak dahi tanımlanması mümkün değildir. Zira bakım veren kadınlar, evde bakımı hak ettikleri için ulaştıkları devletin sosyal bir hizmeti olarak değil, hak etmek için uğraştıkları bir nakdi yardım olarak deneyimlemektedirler. Bu nedenle uygulama engelli bireylerin bakımında sosyal devletin varlığını hissettiren, sosyal adaletin sağlanmasını amaçlayan ve bu doğrultuda temel bir hak olan bakım ile sosyal haklar kapsamında yer alan sosyal hizmetlerin ilgisinin doğru biçimde kurulduğu bir sosyal politika uygulaması da değildir.

Bakım alanında bu anlayışın yerini, hizmetlerin bakıma gereksinim duyan kişinin insansal olanaklarını gerçekleştirebilmesini ve geliştirebilmesini amaç edinirken, bakım verenleri bakım yükü nedeniyle yoksunlaştırmayacak ve bütün ihtiyaç sahiplerini kapsayacak hak temelli, toplumsal cinsiyet körü olmayan hizmetler olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Acar Savran, Gülnur (2008) "Sosyal Güvenlik Reformu Karşısında Feminist Politika", *BİA Haber Merkezi*, 4 Ocak (http://www.bianet.org/bianet/toplumsal-cinsiyet/103960-sosyal-guvenlik-reformu-karsisinda-feminist-politika, Erişim Tarihi: 12.03.2012).

Buğra, Ayşe (2013) *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika,* İstanbul: İletişim Yayınları.

Frericks, Patricia, Jensen, Per, H. ve Pfau-Effinger, Birgit (2014) "Social Rights and Employment Rights Related to Family Care: Family Care Regimes in Europe", *Journal of Aging Studies*, (29).

Gardiner, Jean (2000) "Domestic Labour Revisited: A Feminist Critique of Marxist Economisc", Susan Himmelweit (Der.). *Inside the Household From Labour to Care* içinde, London: Macmillan.

Hartmann, Heide (2008) *Marksizm'le Feminizm'in Mutsuz Evliliği*, İstanbul: Yordam Kitap, (çev. Gülşad Aygen).

Kuçuradi, İoanna (2007) *İnsan Hakları Kavramları ve Sorunları*, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları.

Lewis, Jane (2009) *Work-Family Balance, Gender and Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.

Marx, Karl (2003) *Kapital: Kapitalist Üretimin Eleştirel Bir Tahlili,* İstanbul: Eriş Yayınları, (çev. Alaattin Bilgi).

Tepe, Harun (2009) "Sosyal Haklar ve İnsan Hakları: Sosyal ve Ekonomik Haklar Olmadan İnsan Hakları Korunabilir mi?", *I. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu,* (http://www.sosyalhaklar.net/2009/bildiri/tepe.pdf, Erişim Tarihi: 13.04.2013).

Thompson, Neil (2006) *Anti-Discriminatory Practice,* New York: Palgrave Macmillan.

TÜİK (2006) *Zaman Kullanımı İstatistikleri*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu.

1 Evde Bakım Veren Kadınların Zaman Kullanımları

	(Saat)
Engelli bireyin bakımı	8:11
Çocuk bakımı	2:00
Yetişkin bakımı	1:01
Uyku	3:41
Sosyal yaşam	0:29

SOSYAL KORUMA BAĞLAMINDA YETİŞTİRME YURTLARINDAN YARARLANMIŞ BİREYLERLE İLGİLİ BİR ARAŞTIRMA*

Ergün Yazıcı
Çankırı Karatekin Üniversitesi

Özet: Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de korunmaya muhtaç çocukların, ailelerinin yanında bakılıp korunması esas alınmıştır. Ancak, çocukların ailelerinin yanında korunamadığı durumlar bulunmaktadır. Bu durumda çocukların korunması, devletin denetim ve gözetiminde aile ve kurum bakım temelli yöntemler ile gerçekleştirilmektedir.

Bu araştırma, çocukluk ve gençlik döneminin herhangi bir aşamasında çocuk yuvası ve yetiştirme yurdu gibi kuruluşlardan yararlanmış bireylerle gerçekleştirilmiştir. Araştırma, kişilerin kurum bakımında iken yaşamış oldukları olumsuzluklar, onların kurum bakımına yaklaşımı ve kurum bakımının kendi yaşamlarına etkisi değerlendirilerek korunmaya muhtaç çocuklar için oluşturulacak yeni politikaların oluşumuna katkıda bulunmayı amaçlamıştır.

***Anahtar Kelimeler*:** Korunmaya Muhtaç Çocuklar, Kurum Bakımı, Çocuk Yuvaları ve Yetiştirme Yurtları, Sosyal Hizmet, Sosyal Koruma.

Abstract: Like in many countries, taking care of children in need is held next to their families in Turkey. However, there are some cases in which these children could not be looked after by homestay. In such cases, protection of these children is held under the supervision of the state, and with regulations and assigned institutions. Protection of children in Turkey is provided based on family and residential care methots.

This study was executed with the people who had benefited from care institutions in any stage of their childhood and youth period. The study aimed to contribute the process of creating new policies for children in need which focusing on

* Bu çalışmada, 2013 yılında DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsünde savunulmuş olan, "Türkiye'de Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmetler: Kurum Bakım Hizmetinden Yararlanmış Bireyler Üzerine Nitel Bir Araştırma" isimli doktora tezinin bulgularından yararlanılmıştır. Çalışmada, katılımcı anlatılarının hepsine yer verme imkânı bulunmadığından daha geniş bilgi için ilgili konularda söz konusu teze bakılabilir.

adversities of institutional care, concentrating on their opinions about this caring method by concidering its effects on their lives.

***Keywords*:** Children in Need of Protection, Institutional Care, Children's Homes and Orphanages, Social Service, Social Protection.

GİRİŞ

Çocukların korunmasında öncelik, ailenin sorumluluğunda olsa da bazen ailenin çocuğu koruyamadığı, bazense çocukların bir aileye bile sahip olamadığı bilinmektedir. Devlet aileleri tarafından bakılıp ve korunamayan çocukları koruma altına almaktadır. Türkiye'de korunmaya muhtaç çocuklara yönelik bakım ve koruma hizmetleri; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü (ÇHGM) tarafından 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu (SHK) ve 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu (ÇKK) temelinde gerçekleştirilmektedir.

Bu araştırma, ASPBÇHGM tarafından sunulan hizmetler boyutu ve SHK ile ÇKK'daki "korunmaya muhtaç çocuklar" [1] tanımı esas alınarak tamamlanmıştır. Araştırma, geçmişte belli bir süre çocuk yuvası ve yetiştirme yurdu gibi kuruluşlarda kurum bakım hizmetinden yararlanmış bireylerle yapılmıştır. Araştırmada, söz konusu bireylerin kurum bakımı altındaki yaşamları da göz önünde bulundurularak, kurum bakımının olumlu ve olumsuz yönleri ile sosyal idare olarak da ifade edilen sosyal hizmet kurumunun değerlendirilmesi yapılmış sorunların çözümü ve ortaya çıkması muhtemel sorunların engellenmesi için öneriler ortaya konulmuştur.

I. GENEL OLARAK KORUNMAYA MUHTAÇ ÇOCUKLAR

Aile ve kişisel özellikleri dikkate alınmaksızın, her çocuk reşit oluncaya kadar hukuksal açıdan korunmaya muhtaçtır. Bu muhtaçlık, çocuğun bedensel ve fikirsel bakımdan tam olarak gelişmemiş ve yaşama karşı tecrübesiz olmasından kaynaklanmaktadır (Akyüz, 1987: 11). Yaşamın olağan akışı içinde bazı aileler çocuklarına karşı sorumluluklarını yerine getiremezken, bazı aileler de sorumluluklarını bilerek yerine getirmemektedir. Her iki durumda da devlet çocukları

1 SHK'nun 3/b maddesi "beden, ruh ve ahlâk gelişimleri veya kişisel güvenlikleri tehlikede olup ana veya babasız, ana ve babasız, ana veya babası veya her ikisi de belli olmayan; ana veya babası veya her ikisi tarafından terk edilen; ana veya babası tarafından ihmal edilip fuhuş, dilencilik, alkollü içkileri veya uyuşturucu maddeleri kullanma gibi her türlü sosyal tehlikelere ve kötü alışkanlıklara karşı savunmasız ve başıboşluğa sürüklenen çocuğu" korunmaya ihtiyacı olan çocuk olarak tanımlamıştır. ÇKK'nun 3/ a maddesi ise, "bedensel, zihinsel, ahlâki, sosyal ve duygusal gelişimi ile kişisel güvenliği tehlikede olan, ihmal veya istismar edilen ya da suç mağduru" olan çocuğu, korunmaya ihtiyacı olan çocuk olarak tanımlamaktadır.

korumaya alarak onlar için uygun olan bakım yöntemine karar vermektedir (Çetin vd., 2005 :65).

Bu bağlamda, "korunmaya muhtaç çocuklar"; ilgili yasal düzenlemelerin çizdiği sınırlar içerisinde kalan ve devletin özel olarak korunmasını istedikleri çocuklar olarak tanımlanabilir (Tomanbay, 1999: 158). Bir başka ifadeyle, korunmaya muhtaç çocukları "temel bakımı, yetiştirilmesi, esirgenmesi ve gözetilmesindeki yetersizlik ve aksama nedeniyle sosyal, fiziksel, ruhsal ve ahlaki yönden sağlıklı bir yetişkin olmasının önünde çeşitli engeller bulunan" çocuklar olarak tanımlamak da mümkündür (Akyüz, 1987: 11; Elmacı, 2010: 950).

II. KORUNMAYA MUHTAÇ ÇOCUKLARA SUNULAN HİZMETLER

Ailenin çocukları koruyamadığı durumda, devlet tarafından korunmaya alınan çocuklara yönelik geliştirilen bakım modelleri, ülkelerin sosyoekonomik ve kültürel yapısına bağlı olarak değişim göstermektedir (Şimşek vd., 2008: 235; Yazıcı, 2014: 249; Karataş, 2008: 41). Türkiye'de uygulanmakta olan bakım ve koruma yöntemleri; aile ve kurum bakım temelli yöntemlerdir. Aile temelli yöntemler; koruyucu aile, evlat edindirme ve çocuğun kendi aile veya diğer yakınlarının yanında korunması iken, kurum bakım yöntemi ise, çocukların, çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları ve çocuk evlerinde bakım ve korunması olarak ifade edilmektedir (Demirbilek, 1998: 620; Yazıcı, 2012: 508-509). Bu bağlamda, korunmaya muhtaç çocuklara verilen hizmetler; fiziksel bakım ve koruma hizmetleri, eğitim ve öğretim hizmetleri, istihdam hizmetleri ile ayni ve nakdi yardımlardır.

1. Fiziksel Bakım ve Koruma Hizmetleri

Korunmaya muhtaç olduğu tespit edilen ve yetkili mahkemece korunmasına karar verilen çocuklar, yaş ve cinsiyet durumlarına uygun olacak şekilde çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları veya çocuk evlerinde fiziksel bakım ve korunmaya alınarak güvenlikleri sağlanmaktadır. Acil olarak korunması gereken çocuk veya çocuklar ise, valilik acil oluruyla korunmaya alınmakta resmi işlemler ise, daha sonra tamamlanmaktadır (Yazıcı, 2012: 510-511).

2. İstihdam Hizmetleri

İstihdam hizmetiyle kurum bakımından ayrılan gençlerin iş ve meslek sahibi yapılarak toplumla bütünleşmesinin sağlanması amaçlanmaktadır (Korkusuz ve Uğur, 2013: 124). Bu bağlamda, kamu kurum ve kuruluşları mevcut kadro miktarının binde biri oranında korunmaya muhtaç çocuk çalıştırmak zorundadır. Özel sektör iş yerleri için ise, böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır (6518 sayılı Kanun m. 20; SHK, m. Ek 1 ve m. 25).

3. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri

Sosyal hizmet kuruluşlarında korunma altında bulunan çocukların eğitim ve öğretimleri Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) ile diğer kamu kurumlarına ait okullarda gerçekleştirilir. Özel eğitim gerektiren korunmaya ihtiyacı olan çocukların eğitim-öğretimleri ise, MEB'e bağlı resmi ve özel eğitim-öğretim kurumlarında sürdürülmektedir (SHK m. 25).

4. Ayni ve Nakdi Yardımlar

Ayni yardımlar; kurum bakımında kalanların yiyecek, giyecek kırtasiye ihtiyaçlarının karşılanmasını ifade ederken, nakdi yardımlar ise, sosyal hizmet kuruluşlarında koruma kararı devam eden kız çocuklarından evlenenlere yapılan parasal yardımlar ile kurum bakımında kalan çocuklara harçlık verilmesidir. Evlenme yardımı; en yüksek devlet memuru aylığının bir buçuk katı tutarında ve bir defaya mahsus olmak üzere verilirken harçlıklar ise, her ay verilmektedir (SHK m.32; ASPB Sosyal ve Ekonomik Destekler Hakkında Yönetmelik, m. 18).

III. YETİŞTİRME YURTLARINDAN YARARLANMIŞ BİREYLERLE İLGİLİ BİRARAŞTIRMA

1. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Araştırmanın amacı; geçmişte, çocuk yuvası ve yetiştirme yurtları gibi kuruluşlarda kurum bakım hizmeti verilen kişilerden elde edilecek bilgiler yoluyla, korunmaya muhtaç çocuklara yönelik sosyal hizmet politika ve uygulamalarının eksikliklerini anlamak, oluşturulacak yeni politikalara katkı sağlamak ve önerilerde bulunmaktır. Bu araştırmada, araştırma yöntemi olarak nitel araştırma yönteminin (Kuş, 2009: 7) derinlemesine görüşme tekniği belirlenmiştir (Baş ve Akturan, 2008: 111). Araştırmanın soruları oluşturulurken bu konuda yapılmış alan çalışmalarının sorularından yararlanılmıştır (Demirbilek, 2000; Erkan, 1995; Şenocak, 2005; Akbulut, 2006; T.C. Başbakanlık İstatistik Kurumu, 2007).

2. Araştırmanın Evren ve Örneklemi

Araştırmanın evrenini geçmişte yaşamlarının bir kısmını kurum bakımında geçirmiş bireyler oluşturmuştur. Ancak, bu bireyler çoğunlukla; damgalanma ve olumsuz değerlendirilme korkusuyla, iş yerlerinde ve çevrelerinde (Erol ve Şimşek, 2008: 140) çocuk yuvası veya yetiştirme yurdunda kaldıklarını ifade etmemektedir. Bu nedenle tespit edilmeleri oldukça zordur. Bu bağlamda, araştırmanın örneklemini, kendilerini açıkça ifade eden "İzmir-Yetiştirme Yurtlarından Ayrılanlar Dayanışma Derneği" üyeleri oluşturmuştur. Katılımcı sayısı ise, bu araştırmada gönüllü olarak yer almayı kabul eden dernek üyeleri arasından seçilen 20 kişi ile sınırlandırılmıştır. Görüşmeler, katılımcıların uygun olduğu bir

zamanda ses kayıt cihazına kaydedilerek gerçekleştirilmiş ve yaklaşık 40 ile 90 dakika arasında sürmüştür. Araştırmanın geçerlik ve güvenilirliği için görüşme kayıtları ve analizler, katılımcıların kontrolüne sunularak kayıtların doğruluğu test edilmiştir.

3. Araştırmanın Bulguları

Araştırmada, görüşmelerden elde edilen veriler, nitel araştırma yöntemine uygun bir biçimde analiz edilerek (Kuş, 2009: 158) yorumlanmış ve araştırma genel bir değerlendirme ile sonuçlandırılmıştır. Görüşme analizleri yapılırken katılımcılar Derin Görüşme Katılımcısı (DGK) olarak kodlarla ifade edilmiş etik açıdan; yer, kişi ve kuruluş isimleri kullanılmamıştır.

a. Örneklemin Demografik Özellikleri

Araştırmanın örneklemini oluşturan katılımcıların demografik özelliklerine ilişkin açıklamalar aşağıda verilerek, Tablo 1'de gösterilmiştir.

aa. Cinsiyet ve Yaş

Bu araştırmada yer alan katılımcıların, 15'i erkek, 5'i ise, kadındır. Bir başka ifadeyle, 20 katılımcının %75'ini erkekler, %25'ini ise, kadınlar oluşturmaktadır. Ayrıca, kadınların 29-35, erkeklerin ise, 27- 49 yaş aralığında oldukları görülmektedir.

bb. Eğitim Durumu

Katılımcıların eğitim durumlarına bakıldığında %5'inin ilkokul, %5'inin ortaokul, %40'ının lise, %20'sinin yüksekokul, %30'unun ise, fakülte mezunu olduğu görülmektedir.

cc. Aileye İlişkin Değerlendirme

Kurum bakımında bulunan kişilerin gerek kurum bakımı esnasında ve gerekse kurum bakımından sonra aile ve diğer yakınlarıyla kuracakları ilişki, onların yaşamına sağlayacağı katkı açısından önemlidir. Bu bağlamda, katılımcıların anne, babasının hayatta olup olmadığı, kardeş, amca, vb. yakınları ile ilişkilerinin bilinmesi araştırma açısından gereklilik oluşturmaktadır.

Görüşme yapılan katılımcılardan %30'unun babası %10'unun annesi vefat etmişken, %30'unun ise, hem annesi hem de babası vefat etmiştir. Katılımcılardan %30'luk bir gurubun ise, anne ve babalarının her ikisi de hayattadır. Katılımcıların sahip oldukları kardeş sayısı ise, 1-12 arasında değişmektedir. Katılımcıların %15'i 1, %5'i 2, %25'i 3, %10'si 4, %10'u 5, %15'i 6, %10'u 8 kardeşe sahipken ve %5'i ise, 12 kardeşe sahiptir. Kardeşi olmayanların oranı ise, %5'tir.

Tablo 1: Araştırma Örneklemine İlişkin Demografik Veriler

Kodlar	Cinsiyet	Yaş	Anne-Baba Durumu	Kardeş Sayısı	Eğitim Durumu
[DGK1]	Erkek	36	Baba Vefat Etmiş	4	İlkokul
[DGK2]	Kadın	35	Anne-Baba Hayatta	6	Lise
[DGK3]	Kadın	30	Baba Vefat Etmiş	3	Fakülte
[DGK4]	Erkek	35	Baba Vefat Etmiş	8	Lise
[DGK5]	Erkek	27	Anne-Baba Vefat Etmiş	5	Lise
[DGK6]	Erkek	32	Baba Vefat Etmiş	3	Lise
[DGK7]	Kadın	31	Anne-Baba Hayatta	1	Yüksek Okul
[DGK8]	Erkek	35	Anne-Baba Vefat Etmiş	6	Fakülte
[DGK9]	Erkek	27	Anne-Baba Vefat Etmiş	3	Lise
[DGK10]	Erkek	32	Baba Vefat Etmiş	12	Lise
[DGK11]	Erkek	48	Anne-Baba Vefat Etmiş	4	Fakülte
[DGK12]	Erkek	33	Anne Vefat Etmiş	1	Lise
[DGK13]	Kadın	29	Anne-Baba Hayatta	9	Yüksek Okul
[DGK14]	Erkek	34	Anne-Baba Hayatta	3	Ortaokul
[DGK15]	Erkek	32	Anne-Baba Hayatta	-	Fakülte
[DGK16]	Erkek	34	Anne-Baba Hayatta	2	Lise
[DGK17]	Erkek	49	Anne Vefat Etmiş	1	Yüksek Okul
[DGK18]	Erkek	38	Anne-Baba Vefat Etmiş	3	Yüksek Okul
[DGK19]	Erkek	36	Anne-Baba Vefat Etmiş	5	Fakülte
[DGK20]	Kadın	34	Baba Vefat Etmiş	6	Fakülte

b. Kurum Bakımında Yaşam

Kurum bakımında yaşam; katılımcıların kurum bakımına alınma nedenleri ve çocuk yuvası veya yetiştirme yurdu gibi kuruluşlarda geçirmiş oldukları yaşam sürelerine ilişkin değerlendirmeleri kapsamaktadır.

aa. Katılımcıların Kurum Bakımına Alınma Nedenleri

Araştırmada yer alan katılımcıların kurum bakımına alınma nedenleri birbirinden farklıdır. Katılımcıların %5'inin anne babasının nikâhsız birlikteliği, %15'inin anne, %15'inin baba ölümü nedeniyle kurum bakımına alındığı öğrenilmiştir. Ayrıca, %5'inin anne ve babası olmak üzere her ikisinin birden ölümü, %35'inin anne ve babasının boşanması, %25'inin ise, yoksulluk nedeniyle bakım ve korunma altına alındığı tespit edilmiştir.

bb. Kurum Bakımı Altında Kalma Süresi

Kurum bakımı altında kalma süresini belirleyen unsur yaştır. Bu araştırmada yer alan katılımcılar; kurum bakımına yerleştirilirken bulundukları yaşlara göre,7 ile

25 yıl arasında değişen sürelerle kurum bakımında, bakım ve korunma altında kalmışlardır.

cc. Kurum Bakımında Ziyaret Edilme

Kurum bakımındaki çocuklar, aile ilişki ve değerleri korunsun diye aile ve yakınlarının yanına izinli olarak gönderilmekte (Yetiştirme Yurtlarının Kuruluş ve İşleyişine İlişkin Yönetmelik, m.40) ve ayrıca, yakınlarının da kendilerini ziyaret etmelerine izin verilmektedir. Yine de kurum bakımında bulunan pek çok çocuk yakınlarının ziyaretinden yoksun bulunmaktadır (Yıldız, 2015).

Bu bağlamda, kurum bakımında bulunan katılımcıların%25'i annesini, %10'u babasını, %40'ı ise, diğer yakınlarını ziyaret amacıyla kaldığı kuruluştan izinli olarak ayrılmışken, katılımcıların %25'i yakınlarını ziyaret etmek amacıyla hiç kurum dışına çıkmamıştır. Bazı çocuklar ise yakınları tarafından hiç ziyaret edilmemiştir. Oysa kurum bakımındaki çocukların ziyaret edilmeleri onların psiko-sosyal gelişimleri açısından önemlidir. Çocukların ziyaret edilmemesi onlarda terk edilmişlik, kimsesizlik ve yalnızlık duygusu yaratmakta, aile ve akrabalarıyla bağlarının kopmasına zemin hazırlamaktadır.

Bir katılımcı, kurum bakımında iken babasının kendisini hiç ziyaret etmemesi nedeniyle duygusal kopuş yaşadığını şu şekilde belirtmektedir:

"... Annem çok sık ziyaret ederdi; iki haftada bir, ayda bir kesin gelirdi. Babam hiç gelmezdi, ben zaten o yüzden çok nefret ederim babamdan, on iki sene boyunca hiçbir gün [ziyaretime] gelmedi. O yüzden ben ona çok kin güdüyorum, mezarını bile bilmem şu anda" ***[DGK1]***.

Araştırmada yer alan katılımcıların ifadelerine göre, kurum bakımında iken yavaş da olsa aile ilişki ve değerleri ile toplumsal değerlerden uzaklaşma ve kimseyi kendine yakın görmeme söz konusudur (Yazıcı, 2013: 242-249).

dd. Kurum Bakımına Alınan Kardeşler

Kurum bakımına alınan kardeşlerin aynı kuruluşta bir arada kalması, birbirlerini tanımaları ve ilişkilerinin iyi olması hem kurum bakımı hem de sonraki dönem açısından önemlidir. Bu önem aile ile ilişkilerinin devamı ve kardeşlerin birbirine desteği açısından anlam taşımaktadır. Araştırma kapsamında görüşme yapılan DGK3 ve DGK11 kodlu katılımcıların anlattıkları bu duruma örnek teşkil etmektedir.

"...Biz dört kardeşiz, dördümüzde yuva ve yurtta kaldık. Kardeşlerimden sadece küçük ağabeyimi tanıyordum, benden iki yaş büyük olanı. Diğer iki ağabeyimle de daha sonra burada tanıştık. Yani [yuvada birlikte kaldığım] küçük ağabeyim kardeşlerimden bahsetmese, tanıştırmasa kardeşlerimi bilmeyeceğim" ***[DGK3].***

"...İki kardeş yuvada da yurtta da birlikte kaldık, benim büyüğümle, önce yuvada kaldık sonra yurda geçtik. ...Ama kardeşim olduğunu sonradan [öğrendim]. Ben küçük olduğum için ağabeyimi ancak ortaokul, lise döneminde

"…İşte bu senin ağabeyindir" dediler, öyle yavaş yavaş tanımaya başladım. Çünkü aile ortamını anlamaya başlıyorsun bu senin annen, bu senin baban diye. Ben kaçıyordum yani, benim annem yok, benim abim yok diye diretiyordum. Ne zaman birader [beni] köye götürdü, orada yavaş yavaş akrabalarımı görmeye başlayınca, benim de bir ailem var diye düşünmeye başladım" ***[DGK11].***

ee. Kurum Bakımında Kötü Muameleye Maruz Kalma

Kurum bakımında bulunan çocuklar bazen kötü muamelelere maruz kalmaktadır (Çocuk Bakım Evlerinde Yaşananlar Üzücü, Erişim: 2015). Yapılan kötü muamelelerin sürekliliği veya münferit olması çocukların psiko-sosyal durumları bakımından önemlidir. Bu araştırmada yer alan katılımcıların %75'i kurum bakımında iken fiziksel ve ruhsal şiddet gördüğünü, %25'i ise, görmediğini ifade etmiştir.

Katılımcıların %40'ı şiddetin münferit %60'ı ise, sürekli olduğunu belirtmiştir. Ancak, çocuk yuvalarında şiddetin daha sık görüldüğü ortak görüş olarak kabul edilmektedir. Katılımcılar, kurum bakımında iken akranlarından, kendilerinden büyüklerinden, bakıcılardan, yuva ve yurt idarecilerden şiddet gördüklerini söylemişlerdir.

Şiddet gören katılımcılardan bazıları şu ifadelerde bulunmuştur:

"…Ruhsal şiddet görmedim de fiziksel olarak dövme etme gibi büyük ağabeylerimizden dayak yedik" ***[DGK1]****.*

*"…Yurtta kalırken çok şiddet gördüm. Özellikle… Yurdu'nda. Mesela ben altım[ı] [ıslatıyorum] diye her sabah dayak yerdim. Ben yurda dört yaşında girdim, her sabah dayak yerdim sırf altım[ı] [ıslattığım] için. Beni her sabah döven, bir öğretmendi. Eee, şimdi düşünüyorum geriye bakıyorum bir türlü çözemiyorum, nasıl öğretmenmiş, Süreklilik anlamında,[şiddet] sürekliydi"****[-DGK4].***

"…Yurtta değil de yuvada, …'da çok şiddet gördüm. Bakıcı annelerden, öğretmenlerden, hatta yeri geldi hemşirelerden bile fiziksel şiddet gördüğüm oldu, dövüyorlardı. Bu anlık değildi, artık bu rutine binmişti. İşte*, hani bunun burada ne işi var çat, o anlamda yani"* ***[DGK15].***

Kurum bakımında kalan çocuklardan bazılarının, şiddetin yanı sıra cinsel taciz ya da istismara da maruz kaldıkları, medyada yer almaktadır (Çocuk Yuvasında Taciz, Erişim: 2015). Katılımcılar kurum bakımında bulundukları dönemde arkadaşlarından bazılarının cinsel taciz ve istismara maruz kaldığını bu tür olayların medyada haber olarak da yer aldığını ifade etmişlerdir. Araştırmaya katılan kişilere kendilerinin cinsel taciz veya istismara maruz kalıp kalmadıkları sorulmamıştır. Ancak, katılımcılardan sadece bir kişi değerlendirmeleri yaparken öfkelenip, kendisinin de cinsel tacize maruz kaldığını ifade etmiştir (Yazıcı, 2013: 261-265).

c. Kurum Bakımının Değerlendirilmesi

Kurum bakımın değerlendirilmesi, kurum bakımında yaşam koşulları ve hizmet kalitesi ile kurum bakımının olumlu ve olumsuz yönleri şeklinde yapılmıştır.

aa. Kurum Bakımında Yaşam Koşulları ve Hizmet kalitesi

Bu araştırmada yer alan katılımcıların %80'i kurum bakımında yaşam koşulları ve hizmet kalitesinin iyi olduğunu, %15'i yaşam koşulları ve hizmet kalitesinin kötü olduğunu söylerken%5'i ise, bu konuyla ilgili fikrinin olmadığını ifade etmiştir. Hizmet kalitesi ve yaşam koşulları daha çok beslenme ve barınma, kurum bakımının kalabalık olup olmaması, öğretmen ya da idarecilerin davranışlarına göre değerlendirilmiştir. Katılımcıların birçoğu, kuruluşlardaki hizmet kalitesi, yaşam koşulları ve eksikliklerin, meslek profesyonellerinin çoğaltılması ile çözüleceğine inanmaktadır.

Aşağıda yer alan katılımcıya göre; kurum bakımı dışındaki bir yaşamın bilinmemesi, kişilerin kurum bakımından ayrıldıktan sonra büyük bir boşluk ve hayal kırıklıkları yaşamalarına neden olmaktadır.

"…Aslında yaşam kalitesi iyi ama siz kaldığınız süreçte, yaşam kalitesinin iyi olduğunu algılamıyorsunuz. Çünkü dışarıdaki yaşamın nasıl olduğunu bilmiyorsunuz, içinde bulunduğunuz yaşam şartlarını falan algılayamıyorsunuz. Mesela hiç dershaneye gidemeyen çocukların olduğu bir dönemde bizler dershaneye gidiyorduk. Yemek konusunda ise, birçok ailenin beslenemediği bir beslenme şekliyle yaşıyorsunuz ama bunun farkında değilsiniz. Okul başlamadan bütün kıyafetleriniz, defteriniz, kaleminiz, kâğıdınız her şey hazır. [Yurt] yaşamsal anlamda, hayatınızın devamı anlamında bütün imkânları sunuyor, ama siz o süreç içinde bütün bu imkânların farkında değilsiniz. Hatta yurttan, normal hayatta da bu imkânların önünüze serileceğini zannederek çıkıyorsunuz. Öyle olmadığını da yurttan çıktığınızda anlıyorsunuz" ***[DGK20].***

bb. Kurum Bakımının Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Katılımcılara göre; kurum bakımının olumlu yönlerinden ilki, devletin kendilerine koruma, barınma ve beslenme hizmeti sunmasıdır. İkicisi ise, çocuk ve gençlerin kurum bakımında geliştirdiği arkadaşlıkların kurum bakımından ayrıldıktan sonrada sürmesi kişilerin birbirlerine destek olmasıdır (Yazıcı, 2012: 513-514). Kurum bakımının bir başka olumlu yanı ise, eğitimini devam ettirmek isteyen kişilere ücretsiz ders, dershane ve öğrencilerin kendilerini geliştirebilecekleri kurslar ile yaz kampları gibi tatil imkânlarının sunulmasıdır. Kurum bakımının olumlu yönlerinden en önemlisi ise, kurum bakımından yararlanmış kişilerin istihdam hizmetlerinden yararlandırılmasıdır. [2]

Katılımcılar kurum bakımının olumlu yönleriyle ilgili şu açıklamalarda bulunmuştur:

2 Bu araştırmada yer alan katılımcıların hepsi istihdam hizmetlerinden yararlanmıştır.

"...Arkadaş ortamında büyüyorsun, bizim zamanımızda arkadaşlık ortamı öyle bir gelişti ki, zamanla birbirimizin annesi babası olmaya başladık" ***[DGK1].***

"...Kurumda mutluydum, rahattım ekmek elden, su göldendi" ***[DGK2].***

"...Olumlu yönleri, dışarıda insanlar açlık, susuzluk falan çekerken orda öyle bir sorun yok. Yani her gün, herkesten fazla et yiyorsun, yemediğin etleri kedilerin, köpeklerin önüne atıyorlar" ***[DGK9].***

"...En azından başıboş kalmıyorsun, ... devlet seni sahipleniyor" ***[DGK14].***

"...Olumlu yönleri vardır mutlaka, ...yurt sayesinde memur olduk, devlet memuru, ...bir artısı var" ***[DGK15].***

"...Tabii ki yuvayla yurdun olumlu yönleri var. [Aramızda] ailesinden fiziksel ya da cinsel şiddet gören insanlar da vardı. Özellikle çocuğun aile ortamında kalması için sakıncalı bir durum varsa, o aile ortamında kalmasındansa burada kalması, böyle bir ortamda kalması, daha sağlıklıydı" ***[DGK20].***

Araştırmada yer alan katılımcılara göre, kurum bakımında olmak başlı başına bir olumsuzluktur. Kurum bakımının bir başka olumsuzluğu da kurum çalışanlarının, kurumda kalan çocuklarla sıcak bir ilişki kurmaması ve çocukların sevgi ortamından yoksun kalmalarıdır. Katılımcılarca, kurum bakımında, her şeyin hazır verilmesi, nedeniyle çocukların büyük bir bölümünde kişisel beceri ve sorumluluk duygusunun gelişmediği ve bu anlamda çocukların sosyalleşemediği ifade edilmiştir. Ayrıca, kurum bakımına alınan çocukların kişisel yeteneklerinin keşfedilemediği, meslek profesyonellerinin az olması nedeniyle çocuklarla birebir ilgilenilemediği, bu nedenle çocukların kendi sorunlarıyla yaşamaları da katılımcılarca kurum bakımının olumsuzlukları arasında gösterilmektedir.

Bu araştırmada yer alan bazı katılımcıların, kurum bakımının olumsuzluklarına ilişkin ifadeleri şu şekildedir:

"...Ya olumsuz yönleri dışa açık olamıyorsunuz,... mesela aile ortamına giremiyorsunuz, ben aile ortamlarında çok zorlandım, ablamlara giderken bile zorlanıyordum. Hep içe kapanık büyüyorsunuz. Biraz da sevgiden falan yoksunuz, o tür olumsuzluklar var" ***[DGK1].***

"...Olumsuz tarafı, sevgi diye bir şey alamazsın. Ekonomik olarak her şeyi alırsın, ama maneviyat adına hiçbir şey alamazsın" ***[DGK8].***

"...Olumsuz yanları, aileyle ilgili... o sıcaklığı falan alamıyorsun. Devlet ne kadar iyi şartlar hazırlarsa hazırlasın, hani ailedeki sıcaklığı alamazsın, bu eksiklik" ***[DGK10].***

"...Olumsuz yanının en büyüğü; orda çalışanların çocuk eğitimi konusunda birtakım sıkıntıları olduğunu düşünüyorum. Çocuğa bir iş gözüyle bakıyorlar. Eğitimcilerin bilinçsizliğinden kaynaklı çok yalnız kaldığımız dönemler oluyor. ...O dönemde boşluğa düşüp yanlış şeyler yapan arkadaşlarımız oldu" ***[DGK20].***

d. Katılımcıların Kurum Bakımından Sonraki Yaşam Süreçleri

Katılımcıların, kurum bakımından sonraki yaşam süreçlerine ilişkin değerlendirmelerini aile üyeleri ile iletişim, sorumluluk alma alışkanlıkları, aile ve yaşam düzeni kurma, kendini gizleme şeklinde sıralamak mümkündür.

aa. Aile Üyeleri ile İletişim

Aile değerleri bağlamında aile ve akraba ilişkileri, toplumca önemsenmekte ve ortak paydayı temsil etmektedir. Akraba ilişkilerinin titizlikle ve özenle sürdürülmesi çoğu kez güven ortamı olarak kabul edilmektedir (T.C. Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2012). Kurum bakımında bulunan çocuklar yaşamlarının önemli bir dönemini ailelerinden ve yakınlarından uzak geçirmektedir. Aile üyeleri ile iletişimin öğrenilmesi amacıyla katılımcılara, anne-baba, kardeş ve diğer yakınlarıyla görüşüp görüşmediklerine ilişkin sorular yöneltilmiştir. Bazı katılımcıların aile üyeleri ve diğer yakınlarıyla görüşmedikleri tespit edilmiştir.

Aile üyeleriyle görüşmeyen katılımcılardan bazıları aşağıdaki görüşleri dile getirmişlerdir:

"...Baba[m] ölmüş, annem kaçmış, sonradan anlatılan bu. Annem hayattaymış ama görüşmüyorum. Yani 30 yıldır hiç görüşmedik. Ya ben [anneyi] hiç tanımadım, hatıram da yok yani" ***[DGK3].***

*"...Aslında anne[m] vefat etmedi, herhalde hayattadır diye tahmin ediyorum. Anneyle hiç görüşmedim, hiç irtibatım, görme şansım da olmadı. Anneyle [önceleri] yuvada kaldığım için irtibat kuramadım sonrasında da [irtibat kurmak] istemedim"****[DGK15].***

Kardeşleriyle görüşmeyen katılımcılar ise, kardeşleriyle görüşmeme nedenleri olarak aile parçalanmalarının, birbirinden kopuk yaşamaların, coğrafi uzaklıkların ve kardeşlerin kişisel davranış ve tutumlarının, kardeşler arasındaki öz ve üvey ilişkisinin etkili olduğunu söylemişlerdir. Bu görüşleri dile getiren bazı katılımcılar aşağıdaki ifadelerde bulunmuşlardır:

"...[Kardeşlerimin] ikisi hariç, ikisini hiç tanımıyorum, tanımadığım için görüşmüyorum. Onlar da annemin öbür eşinden, öz değil, üvey yani*"****[DGK2].***

*"...Vallahi [kardeşlerimin] hiçbiriyle görüşmüyorum. Ama tabi bunda benim de hatalarım var"****DGK4]****.*

"...Kardeşimle görüşmüyorum, kardeşimi annem kaçırdığı için görüşmüyorum" ***[DGK7].***

*"...En büyük ağabeyimle çok fazla görüşemiyoruz. ...Biz yuvaya verildikten sonra onunla çok fazla iletişimi sağlayamadık, ondan kopuktuk. Sonrada o sıcaklığı, tekrar yakalayamadık. Nerede olduğunu biliriz, ama öyle gelip gitme, sıcaklığımız yoktur... hani böyle düğünlerde falan usulen çağırıyoruz"****[DGK13].***

"...Babamın ikinci evliliğinden iki kardeşim var, 5 yıl öncesine kadar gelip gidiyorduk, daha doğrusu ben gidip geliyordum, üvey annemle, bir tartışma-

mız oldu, ondan sonra tamamen koptuk. Yani, bir kere tartıştık bir daha da konuşmadık" ***[DGK14].***

" [Ablamla] görüşüyorduk, evlendikten sonra görüşmemeye başladık; onun ve benim hatalarımdan dolayı [görüşme] karşılıklı kesildi. Yeğenlerimle görüşüyorum da [ablamla] görüşmüyorum" ***[DGK18]***.

Katılımcıların %40'ı aile üyeleri ve diğer yakınlarıyla görüşmemelerinde kurum bakımında kalmanın etkisinin olduğunu %60'ı ise etkisinin olmadığını söylemiştir.

Araştırmada yer alan bazı katılımcıların bu konudaki görüşleri şöyledir:

"...Yakınlarla görüşmememde yuva ve yurtta kalmamın etkisi var tabi ki. Çünkü orda sizi kimse aramıyorsa, sormuyorsa, sonraki hayatınızda [da siz], arayıp sormuyorsunuz, zaten onlara da ihtiyaç duymuyorsunuz" ***[DGK3]***.

"... En büyük ağabeyimle işte o yüzden uzak kaldık. Biz yurtta kaldığımız zaman o evlenmiş gitmişti. O yüzden bize sahip çıkamadı, arayıp soramadı ama o arada da bağlar koptu" ***[DGK13]***.

"...Yurtta kalmış olmanın etkisi fazlasıyla var. Ya annemle yuvada kaldığım için irtibat kuramadım, babamla da hani yurttan çıkınca memur olduk, farklı şehirlerde olmanın etkisi de oldu" ***[DGK15]***.

bb. Sorumluluk Alma Alışkanlıkları

Katılımcıların %60'ı yuva ve yurt gibi kuruluşlarda yetişen kişilerde sorumluluk alma alışkanlıklarının gelişmemiş olduğunu söylemiştir. Katılımcıların %40'ı ise, bu kişilerde sorumluluk alma alışkanlığının daha çok geliştiğini savunmuştur. Katılımcılar yuva ve yurtta yetişen kişilerde sorumluluk alma alışkanlıkları ile ilgili aşağıdaki ifadelerde bulunmuşlardır:

"...Doğru, böyle bir sorun var" ***[DGK1]***.

"...Bence doğru, çünkü yurttan her çıkan çocuk, sudan çıkmış balık gibidir, tamam, devlet [çocuğa] bakıyor ama [çocukta] sorumluluk yok" ***[DGK4].***

"...Sorumluluk almaktan kaçıyorlar, mesela en çok evlilik... Çoğu evlilikten korkuyor [buna] ben de dâhil. Sonra iş yerinde en kolay görevleri yapmak istiyorlar" ***[DGK5].***

"...Sadece balık veriyorlar, balık yakalamasını öğretmiyorlar. Herhangi bir sorumluluk yok, 18'inden sonra [yurttan çıktıktan sonra] ne olursa olsun mantığı [var]" ***[DGK8]***.

Katılımcıların aşağıdaki ifadelerine göre; kurum bakımında bulunan çocuklar her zaman birilerinin yönlendirmesine ihtiyaç duymaktadır. Özgüven eksikliği, birilerinin kendilerini yönlendirmemesi, kurum dışındaki yaşama hazırlanmamaları, sorumluluk alma alışkanlıklarının gelişmemesinde etkendir.

"...Dönem, dönem değişiyor. Bizim bulunduğumuz dönemlerde ağabeylik ilişkileri vardı. Sorumluluk ilişkilerini o ağabeyler verirdi. Ama bizden sonraki kuşaklarda bu sorumluluk verilmedi. Önlerine sürekli hazır yemek, temiz yatak, ütülenmiş elbise, hiçbir çocuğa bu nasıl yapılır, bu nasıl benim önüme

gelir diye [çocuğun kafasında]bir soru işareti verdirecek şeyler yapılmamış. Öyle olunca çocuk sorumluluk nedir bilmiyor" ***[DGK11]****.*

"...Bence, senin hayatını yönlendirecek birileri olmadığı içindir. Sen hayatta tek kaldığın içindir. Her şeyi kendin öğrenmeye çalışıyorsun. Mesela size anneniz, babanız veya çevrenizden biri şunu şöyle yap, şunu şöyle koy, böyle koy, tutumlu ol [diye] bir şeyler söyleyebiliyor. Ama bize kimse öyle bir şey söylemedi" ***[DGK14]****.*

"...Senin adına birileri karar verdiği için çocuklar sorumluluk almıyorlar. Bir de çocukların özgüvenleri gelişmiyor. İnsanlar yurtta baskı ortamında yetiştikleri ve özgüvenleri olmadığı için [pısırık oluyorlar]. Bende de var o, ben de bazen pısırık olurum yani. Her şeye giremiyorsun, çekiniyorsun, korkuyorsun. Bir şey yaparken, yapabilir miyim onun endişesi var ***[DGK15]****.*

cc. Aile ve Yaşam Düzeni Kurma

Bu araştırmada yer alan katılımcıların %85'i, yuva ve yurttan ayrılanların düzenli bir yaşam kuramadığını ve başıboş bir hayata yöneldiklerini %15'i ise, yuva ve yurttan ayrılanların düzenli bir yaşam ve aile kurduklarını söylemiştir. Yuva ve yurttan ayrılanların aile ve yaşam düzeni kuramadığı fikrine katılanlar, kişisel beceri ve insan ilişkilerinin gelişmemesinin, aile yaşantısı ve aile ilişkilerini bilmemelerinin bunda etken olduğunu savunmaktadır. Kurum bakımında iken aile ilişkileri iyi olanların ise, böyle bir sorunu yaşamadıkları dile getirilmiştir. Katılımcılar kurum bakımından sonraki 3-5 yıl içinde sağlıklı bir geçiş evresi yaşayıp iş bulmaları halinde olumsuz durumdan kurtulduklarını ifade etmektedirler.

Katılımcılardan bazıları aile ve yaşam düzeni kurma ile ilgili şu ifadelerde bulunmuşlardır:

*"...Biraz bocalıyoruz, evet doğru. Yurttayken, zaten yurdun dışında bir hayat düşünemiyorsun. Bizim yaşadığımız, ailenin yaşadığı gibi olmuyor. Kurumda hepimiz bir aile şeklinde yetişiyoruz ama bir başkasının gülümsemesi, oturması, kalkması, konuşması çok farklı oluyor. Bizim konuşmamız, oturmamız, davranışımızla onlarınkinin arasında dağlar kadar fark var. Boşluğa düşüyorsunuz"****[DGK2]****.*

"...Şöyle diyeyim, çocuklar yurttayken normal bir hayat yaşamıyorlar. [Yurttan ayrıldığında] inanılmaz bir yalnızlığın içine düşüyorsun. O yalnızlık bir takım psikolojik sorunlar getiriyor. Yurttayken, yurtta kaldığı sürece ailesiyle ilişkileri iyi olanların hayatı, dışarıda da düzenli gidiyor. Ailesiyle tamamen ilişkileri kopuk olan da çıktıktan sonra ailesine hiç bulaşmamışsa onun da ilişkileri düzenli gidiyor. Ama adam yurttayken hiç ailesiyle görüşmemiş, tam [yurttan] çıkacak ailesiyle buluşturuyorlar, işte onlar darmadağın, onlardan hiçbir tane kurtulan yok. Onlar bir ikilem içine giriyor. Çünkü aile, çocuğa hiç alışık olmadığı maddi veya manevi yükler yüklüyor. Bir arkadaşımız vardı, ...çocuk yurttan çıktı, sonra ailesiyle buluşturdular, çocuğun ablası pavyonda çalışıyormuş, çocuk bunalıma girdi, içki içmeyen adam alkolik oldu,

intihar etti. Çocuk ablasının pavyonda çalışmasını kaldıramadı, ... alışık değildi ki öyle bir şeye" ***[DGK4]***.

"...Doğrudur, sorumluluk almaktan korkuluyor, yurttaki alışkanlıkların devamı, başıboş bir hayata yöneltiyor. Bir de yurtta çoğu insan[ların] dağınık bir hayatları var. Yani nerde akşam orda sabah, fazla sorumluluk almadıkları için yurttaki yaşantılarını [yurttan] çıktıktan sonra da devam ettiriyorlar. Yani yurtta yaşadıkları gibi yaşıyorlar, sorumluluk yok, düzen yok" ***[DGK5]***.

"...[İnsan] yurttan çıktıktan sonra sudan çıkmış balık gibi oluyor. İki, üç sene çırpınıyor, çok kötü pozisyona düşüyor, çünkü dışarıdaki hayata alışamıyor. O iki, üç yılı atlatabilirse ayakta kalır, atlatamazsa bir daha kalkamaz. O süreyi atlatan çocuk sonra hayata güzel sarılıyor" ***[DGK8]***.

"İlk çıktığında, düzeni oturtmak için biraz çırpınıyorsun, zamana ihtiyacın oluyor. Geçiş sürecini psikolojik bir çöküntü yaşamadan, sorunsuz atlatabilirsen düzenli bir hayat kurabilirsin, yani o süreci sorunsuz atlatman gerekiyor. O geçiş dönemi bayağı uzun sürüyor" ***[DGK9]***.

Yukarıdaki ifadelerin yanı sıra katılımcıların aşağıdaki ifadelerinden, kurum bakımından ayrılan birçok kişinin kurum bakımından sonraki yaşama uyum sağlayamadığı anlaşılmaktadır.

"...Ya o bocalama döneminde takılıp kalmışsa, çocuk için kötü oluyor" ***[DGK16]***.

"...Şimdi bu %99 doğru, fakat bu işe yerleştirme sayesinde hayatını kurtaran, evlenen yuva kuran birçok arkadaşımız var. Bunun yanında yine yasadan yararlanıp işe girip de bunun kıymetini bilemen [işinden] ayrılan, yuva kuramayan, kötü duruma düşen arkadaşlarımız da var" ***[DGK17]***.

"...Var ama hepimiz için geçerli değil, hepimiz zor dönemlerden geçiyoruz. Girdiği bunalımdan çıkamayan, intihar eden arkadaşlarımız da var" ***[DGK18]***.

"...Kurum bakımında dışarıyı tanımayan bir topluluk yetiştiriyorlar. Çocuklar hayatın gerçeğini görmeden yetişiyorlar. Çocuklar yıllarca kendilerini toplumdan soyutladıkları için topluma uyum sağlayamıyorlar. Toplum aslında ilk anda sizin nerden geldiğimizi ne şartlarda geldiğinizi sorgulamıyor, davranışlarınızdan sonra sorgulamaya başlıyor. Öyle olunca kişi de zaten içinde yaşadığı toplumu tanımadığı için topluma korkuyla yaklaşıyor ve kendini soyutluyor. Çünkü ilk anda nasıl bir yere girdiğini bile algılayamıyor. Kız yurdu için şöyle söyleyeyim,[çocuk] bir yaşından itibaren orda yaşamaya [başlıyor] ve hiç ailesini, aile ortamını görmeden [yurttan] çıkıyor. Böyle bir insanın topluma ayak uydurması tabiî ki zor, ilk anda o kendini soyutluyor. Sonrasında da onun davranışlarından kaynaklı olarak, toplumun ona karşı bir yargısı oluşuyor, o insanları dışlıyor ve böylece topluma uyumsuz oluyor. Çok az var hayata tutunan" ***[DGK20]***.

Yukarıdaki ifadelerden kurum bakımında iken aile ilişkileri iyi olan ve ailesiyle irtibatı olanların kurum bakımı sonrasında çok fazla zorluklarla karşılaş-

madığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, kurum bakımındaki çocukların aile üyeleriyle ve toplumla sağlıklı bir ilişkide bulunmaları kurum bakımından sonraki yaşama uyum konusunda olumlu katkı sağlamaktadır.

Bununla birlikte, aile ve yaşam düzeni kurmaya ilişkin katılımcıların %55'i yuva ve yurtta kalan kişilerin kurum bakımından ayrıldıktan sonra özellikle bir aile kurma ve çocuk sahibi olma riskini göze alamadıklarını, %45'i ise, bu riski göze aldığını ifade etmiştir.

Katılımcılar, kendilerine güvenememe, eğitim eksikliği, aitlik ve kabullenme duygularının gelişmemesi, kendi yaşadıkları olumsuzlukları ailelerine de yaşatacakları korkusu gibi nedenlerin kurum bakımı almış kişilerin aile kurma ve çocuk sahibi olma riskini göze alamamalarında etken olduğunu söylemektedir.

Araştırmada yer alan bazı katılımcılar görüşlerini şu ifadelerle desteklemişlerdir:

"...Bilmiyorum, acaba kendi yaşadıklarını çocuklarına yaşatacağım korkusu mu var ne var, ama o korku var. Ben bile on senedir nişanlımla beraberim, şimdi yeni yeni aşama kaydettik, ondan sonra kendime güvenmeye başladım" ***[DGK1].***

"...Niye evleneyim ki, çocuk sahibi olayım ki, ben nasıl bir hayat yaşadım ki, o nasıl bir hayat yaşasın düşüncesi var genelde" ***[DGK4].***

"...Bu eğitim düzeyiyle ilişkili. Okuyabilen çocuklar bunu rahatlıkla aşıyor ama liseyi geçememiş insanlarda bu tür problemler çok fazla. Geliri yok bu gelirle de ben aileyi geçindiremem diyor, sonra kendisini toplumdaki diğer insanlara göre daha eksik hissediyor. Çünkü çocuğa nasıl davranacak, kadınla ilişkisi nasıl olacak, kadınla bu ilişkileri nasıl yürütecek onlarla ilgili sıkıntıları var" ***[DGK11].***

"...Sizin yaşadıklarınız hayatınıza yön veriyor, ona göre kararlar alıyorsunuz. Örneğin benim kafamda hep babam var. Babamın ikinci evliliği, hatta şu an ondan da ayrıldı, onunla da birlikte değil. [Benim] yaşım 34 evlensem diyorum yarın çocuğum olur, çocuk olduğu zaman ne yapacağım. Ola ki ben ayrıldım, benim gibi yuvaya mı vereceğim, yurda mı vereceğim. Benim yaşadıklarımı onun yaşamasını istemediğim için adım atamıyorum, öyle evlenmeyi çocuk sahibi olmayı düşünemiyorum" ***[DGK14].***

"...O korku biraz bende de var, 32-33 yaşına bastım, bende hep evleneceğim, evlenip boşanacağım düşüncesi var. Bir kere evleneceğim, bu nedenle belki biraz daha seçici oluyorum. Korku, yaşadığımız bu hayatı belki de bir daha yaşamamak [için]. Hani bu süreçleri tekrar yaşayacak mıyım çocuğum olunca çocuğuma yaşatır mıyım korkusu" ***[DGK15].***

"...Ben bunu kendi kardeşimde bile gördüm. Benim kardeşim, 22-23 yaşlarında evlenmek zorunda kaldı, fakat hiçbir geliri olmadığı için evliliğini yürütemedi, boşandı. Benim şu anda da emekli birçok arkadaşım var, hâlâ evlenme sorumluluğunu alamıyorlar, o cesaretini gösteremiyorlar, buna [benim] kardeşim de dâhil" ***[DGK17].***

"...Aile kuramama, sorumluluk duygusunun gelişmemesinden kaynaklı bir [durumdur]. Çünkü aile ve çocuk ciddi anlamda sorumluluk gerektiren bir olaydır. Çocuklarda, aitlik ve sorumluluk duygusu olmadığı için evlenmek istemiyor olabilirler. Sizin kendi evinizdeki çocuğunuz, size ait olduğunu, o evin bir parçası olduğunu biliyor. Ama gene söylüyorum, yuva döneminden ve aile ilişkileri olmayan çocuklardan bahsediyorum. Hiçbir yere ait değiller, kimsenin sorumluluğunda değiller, aslında en büyük yaraları da odur. Yani hayatlarında sığınabileceği, güvenebileceği birileri hiç yok. Öyle olunca belki de, birilerinin onlara sığınıp güvenme duygusundan korkuyorlardır. O konuda çok yorum yapamayacağım ama genel değerlendirmem bu" ***[DGK20].***

dd. Kendini Gizleme

Kurum bakımında kalan kişiler toplumsal yaşamda bazen olumsuz ve ön yargılı davranışlarla karşılaşmaktadır (Şenocak, 2005). Bu nedenle, kişiler damgalanma korkusuyla kendini gizlemekte, iş ve arkadaşlık ortamlarında yuva ve yurtta kaldığını ifade etmemektedir (Bora, 2012). Bu araştırmada yer alan katılımcıların %90'ı, yuva ve yurtta yetişenlerin genel olarak iş ve arkadaşlık ortamında kurum bakımında kaldıklarını ifade etmeyip, kendilerini gizlediklerini söylerken, %10'uböyle bir durumun olmadığını ifade etmiştir.

Bazı katılımcılar kendilerinin de zaman zaman böyle davrandığını ifade ederek aşağıdaki değerlendirmelerde bulunmuşlardır:

"...Evet, öyle arkadaşlarımız var, yani utanıyorlar. Belki hor görülmekten, belki de karşısındaki insanın ona acıyarak bakmasından korktuğu için [yurtta kaldığını]gizliyor olabilir" ***[DGK1]****.*

"...Evet, var, hala çok var, hatta yurt geçmişini eşinden saklayanlar var. Bu nasıl böyle olabiliyor anlamıyorum" ***[DGK3]****.*

"...Evet, gizliyorlar, mesela adam gidiyor, gayri meşru ilişkiye giriyor getiriyor çocuğu camiye bırakıyor, tamam o çocuklara da devlet bakıyor ama herkes öyle değil ki. Sana da o gözle bakıyorlar, [kimse de] öyle bakılmasını istemiyor, [o nedenle] kendilerini gizliyorlar. Şimdi yurttayken de şöyle bir sorun vardı, mesela çocuğun biri gitmiş hırsızlık yapmış, ne diyorlar "aha bu yurtlu" diyorlar. Bütün yurtlulara hırsız gözüyle bakıyorlar. Okula gidiyorsun bir sürü soruyla muhatap oluyorsun, dışlanmış gibisin, tecrit edilmiş gibisin" ***[DGK4]****.*

"...Evet, doğru, toplumumuz genellikle şöyle bakıyor, işte bu yurttan çıkmış kimsesi yoktur, garibandır. Yurttan çıkan insan [karşıdakini] öyle algılıyor, en çok da bayanlar o pozisyona düşüyor. Bu nedenle bayanlar [yurtta kaldığını] kolay kolay söylemez" ***[DGK8]****.*

"...Yurtta kaldığımı, gençliğimin orda geçtiğini söylemiyorum. Olumsuz mesajlardan kendimi korumak için söylemiyorum" ***[DGK11]****.*

"...Ben rahatlıkla söylüyorum. Ama yuva ve yurtta kaldım deyince karşı tarafın bana acıyarak bakmasına da kızıyorum" ***[DGK14]****.*

"...Evet, ben bile gizliyorum, aslında kendimi koruyorum. Beni olduğum gibi tanısın, sevsin ya da sevmesin. O yüzden elimde olmadan gizlemek zorunda kalıyorum" ***[DGK15]***.
"...Ben yurttan çıktığımı falan saklamıyorum. Ama şu soru bombardımanı olur ya, bu insanı yıldırıyor. Bana şu yandaki arkadaşı sorsan bir tek memleketini bilirim. Ben ona yurttan çıktım desem, bana kafadan on tane soru soracak. Ben de bunu cevaplamak zorunda mıyım, değilim, mecburen söylemiyorum" ***[DGK16]***.
[Dışarıdakiler yurtta kalmayı] anlayamadıkları için sana, acır gibi bakıyorlar. Bana acıma hissiyle bakmaları, ters geldiği için yurtta kaldığımı hep gizlemek zorunda kaldım" ***[DGK17]***.

e. Sosyal Hizmet Kurumunun Değerlendirilmesi
Sosyal hizmet kurumunun değerlendirilmesi; kurumun korunmaya muhtaç çocuklar için uyguladığı mevcut politikalar ile izlemesi gereken politikalar üzerinden yapılmıştır.

aa. Sosyal Hizmet Kurumunun Mevcut Politikaları
Sosyal hizmet politikaları, kurum bakımında bulunan çocukların yetiştirilmesi, hayata hazırlanması ve korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili sosyal sorunların çözümü açısından büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili sosyal hizmet politikalarını yürüten sosyal hizmetler kurumunun zaman zaman politikalarını değiştirdiği bilinmektedir. Ancak, kurumun uygulamış olduğu sosyal hizmet politikalarının kaliteye hizmet etmediği konusunda ciddi eleştiriler yapılmaktadır (Akyüz, 2011: 38).

Bu araştırmada yer alan bazı katılımcılar, kurum bakımından ayrılacak gençlerin hayata hazırlanmadığını, herhangi bir adaptasyon eğitimi verilmeden çocukların kurumdan ayrıldıklarını, kişilerin kurumlarda özgüvenlerinin gelişmediğini bu nedenle kurum bakımından ayrılanların gerek iş ve gerekse özel yaşamlarında uyum sorunu yaşadıklarını belirtmişlerdir. Bazı katılımcılar sosyal hizmet kurumunun herkes için aynı politika uyguladığını ifade ederken bazı katılımcılar ise, kurum bakımında kalan çocukların çoğunun, travma yaşamış sorunlu çocuklar olması nedeniyle, kurum bakımından ayrıldıktan sonra da belirli süre takiplerinin yapılması gerektiği üzerinde durmuştur (Yazıcı, 2013: 355-360).

bb. İzlenmesi Gereken Politikalar
Sosyal hizmet kurumunun korunmaya muhtaç çocuklara yönelik mevcut politikalarını yetersiz olarak değerlendiren bazı katılımcılar, kurumun izlemesi gereken politikalarla ilgili olarak, kuruluşlardaki personel yetersizliğinin ortadan kaldırılmasını ve meslek profesyonellerinin artırılmasını, çocukların yeteneklerine göre sınıflandırılarak eğitim verilmesini istemiştir. Katılımcılardan bazıları kurumdan ayrılan çocukların belli bir süre izlenmesini ve gerekirse psiko-sosyal

destek sağlanmasını önermiştir. Bazı katılımcılar ise, çocuk evleri uygulamasının yaygınlaştırılmasını ve çocukların kurum bakımından ayrılmadan sosyalleştirilmelerinin sağlanmasını önermiştir.

Bu araştırmada yer alan katılımcıların %55'i, kalabalık ve maliyetli kurum bakım yöntemi yerine, daha küçük birimler olan ve çocuklara ev ortamını sağlayan çocuk evleri (Tornacı, 2008, 27-28; Kahraman, 2007,57) uygulamasını olumlu bulmaktadır. Katılımcıların %35'i çocuk evleri uygulamasının olumsuz olduğunu, %10'u ise çocuk evleri uygulaması hakkında fikrinin olmadığını ifade etmiştir. Bu bağlamda, çocuk evleri uygulamasının toplumsal bütünleşmeye katkı sağlayacağı da katılımcıların beklentileri arasındadır. Çocuk evlerinin olumsuz olduğunu düşünen katılımcılar, çocukların çok rahat yönlendirilebilecekleri kaygısını taşımaktadır. Katılımcılardan bir kısmı çocuk evleri uygulamasını "cemaat" uygulaması olarak nitelerken, bir kısmı "F tipi" diye adlandırmakta ve çalışan personelin kontrolünün sağlanamaması halinde çocukların şiddete uğrayacağını, zarar göreceğini ifade etmektedir (Yazıcı, 2013:360-371).

SONUÇ

Çocukların korunması, toplumların önemli sorunlarından biridir. Bu sorun, her toplumun yapısına göre kendini farklı şekillerde göstermektedir. Türkiye'de çocukların, korunmaya muhtaç hale gelme nedenlerini ortadan kaldıracak, önleyici ve müdahaleci sosyal koruma uygulamaları yeterince geliştirilmemiştir. Yapılan başka çalışmalarda olduğu gibi (Yörükoğlu 2003, Yörükoğlu 2004, Arnaz 1983, Browne 2008, Browne 2011, Erol ve Şimşek 2008, Friedlander 1966, Cüceloğlu 2010, Üstün ve Akman 2002, Cılga 1986), bu çalışmada da kurum bakımının çocuklar üzerinde değişik psiko-sosyal etkilerinin olduğu anlaşılmıştır.

Bu alan araştırmasının neticesinde; korunmaya muhtaç çocukların özgür ve sağlıklı bir birey olarak toplumla bütünleşmelerinin sağlanması açısından şunlar önerilmektedir:

1. Korunmaya muhtaç çocuklar kurum bakımına alınırken; korunmaya muhtaç hale gelme nedenleri sadece sosyal hizmet uzmanlarının hazırlayacağı sosyal inceleme raporuyla değil, psikolog ve sosyolog gibi diğer meslek profesyonellerinin de inceleme sürecine katılımıyla yapılmalıdır.
2. Çocukların kurum bakımına alınma nedenleri göz önünde bulundurularak, rehabilitasyon ve rehberlik hizmetleri iyi yönetilmelidir. Bu bağlamda, hazırlanan erken müdahale ve koruma programlarıyla çocukların niteliklerine ve gelişim süreçlerine uygun, ihtiyaçlarına cevap verebilen modeller üzerinde durulmalıdır.
3. Bakım ve koruma altındaki çocukların; varsa aileleriyle ilişkileri takip edilmeli kurum bakımından sonra aileleriyle buluşacakları varsayımıyla aile ve çocuk için uyum programları hazırlanmalıdır.

4. Çocukların kurum bakımında bulundukları süre içinde onların damgalanmasına yol açacak ve onları toplumdan daha çok soyutlayacak uygulamaların ortadan kaldırılması gereklidir. Bu nedenle, iş, dershane, okul, sinema ve kamp gibi yerlere gönderilen çocukların "yuvalılar ve yurtlular" olarak değil, bu kurumlardan hizmet alan herhangi bir kişi gibi gönderilmesi gerekmektedir.
5. Merkezi bir sınavla "korunmaya muhtaç çocuk" statüsünde işe yerleştirilenlerin yerleştikleri kurumlarda herkes tarafından bilinmesinin önüne geçilmesi sağlanmalıdır.
6. Kurum bakımı veren kuruluşlardaki personel yetersizliği ortadan kaldırılmalı ve meslek profesyonelleri artırılmalıdır.
7. Kurum personelinin; özellikle bakıcı anne ve diğer yardımcı personellerin, hizmet alımı (alt işveren uygulaması) yoluyla çalıştırılma uygulanmasına son verilmelidir. İş güvencesiz ve asgari ücretle çalışan personelde iş ve ücret doyumunun olmaması, çalışanların yılgınlığına ve hizmet kalitesinin düşmesine neden olacaktır.
8. Kurum bakımında görevlendirilen, özellikle çocuklarla birebir ilişki içinde olan bakıcı anne ve diğer personeller ilgili eğitim kurumundan mezun kişilerden seçilmeli, gerekirse psiko-sosyal testlerden geçirilerek çalışma alanlarında sıklıkla denetlenmelidir.
9. Kurumlardan ayrılan çocuklar, kurumlarla ilişkisi kesildikten sonra belli bir süre izlenmeli ve gerekirse psiko-sosyal destek sağlanmalıdır.
10. Korunmaya muhtaç çocukların korunmasıyla ilgili sosyal sorumluluk projeleri çoğaltılmalı, ÇHGM ile Yükseköğretim Kurumu arasında işbirliği oluşturulmalı, konuya ilişkin sosyal sorumluluk projeleri üniversitelerde zorunlu ders haline getirilmelidir.
11. Kurum bakımından ayrılan kişilerin yaşamdaki başarıları ve başarısızlıkları izlenerek kurum bakım hizmetinin değerlendirmesi yapılmalı, yeni politikalar bu değerlendirmeye göre şekillendirilmelidir.

Aksi halde, bugünün bakım ve korunmaya alınmış çocuk ve gençlerinin, yarının bakım ve korunmaya muhtaç büyükleri olarak toplumun karşısına yeniden çıkması mümkündür.

KAYNAKÇA

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal ve Ekonomik Destekler Hakkında Yönetmelik3 Mart 2015 tarih ve 29284 sayılı Resmi Gazete.

Akbulut, A. Şahin (2006) Korunmaya Muhtaç Çocuk Kavramına Yeni Yaklaşım (Toplumsallaşma Sürecinde Uygulanan Sistemlerin Analizi: İzmir Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ege Üniversitesi Sosyoloji Bölümü, İzmir.

Aksu, Bora (2012) "Yoksul Çocukların Medyada Temsili",(http://bianet.org/bianet/bianet/70342-yoksul-cocuklarin-medyada-temsili, Erişim Tarihi: 20.02.2012).

Akyüz, Emine (2011) "Çocuk Hukukunun Gelişimi ve Çocuk Koruma Sisteminin Değerlendirilmesi", *I. Türkiye Çocuk Hakları Kongresi Bildiriler Kitabı* içinde, İstanbul: Çocuk Vakfı Yayınları.

Akyüz, Emine (1987) "Medeni Kanun İle Sosyal Hizmetler Kurumu Kanunu Açısından Korunmaya Muhtaç Çocuklar", *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Dergisi*, Yıl: 1987, 20(1).

Arnaz, Zuhal (1983) "Koruyucu Aile Bakımındaki Çocuğun Gelişim Özellikleri", *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Dergisi*, 1(2-3).

Baş, Türker ve Ulun Akturan (2008) *Nitel Araştırma Yöntemleri,* Ankara: Seçkin Yayınevi.

Browne, Kevin (2013) "The Risk Of Harm Young Children in Institutional Care" (http://www.crin.org/docs/The_Risk_of_Harm.pdf, Erişim Tarihi:20.03.2013).

Browne, Kevin (2008) "Çocuk İstismarı ve İhmalini Önleme Konusunda Dünya Sağlık Örgütü Tarafından Yürütülen Bilgilendirme ve Eğitim Paketi" Neşe Erol (der.) *Koruyucu Aile, Evlat Edinme Hizmetleri ve Ruh Sağlığı* içinde, Ankara: Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi, Çocuk Ergen Ruh Sağlığı ve Hastalıkları Anabilim Dalı Yayınları.

Cılga, İbrahim (1986) "Korunmaya Muhtaçlık Olgusunun Sosyolojik Analizi" *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (7).

Cüceloğlu, Doğan (2010) "Öpülesi Kucaklanası Çocuklarımız", Habertürk, 13 Mart.

Çetin, Zeynep, Arzu Yükselen ve Özcan Doğan (2005) "Zihinsel Engelli Normal Gelişim Gösteren ve Korunmaya Muhtaç Çocukların Cinsiyet Rollerini Algılamalarının Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi", *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 16 (1).

Çocuk Bakım Evlerinde Yaşananlar Üzücü (2015) (http://www.manisahaberleri.com/yurttas-cocuk-bakimevleri-ve-yetistirme-yurtlarinda-yasananlar-uzucu/8708/, Erişim Tarihi: 31.07.2015).

Çocuk Yuvasında Taciz İddiası, (http://www.milliyet.com.tr/cocuk-yuvasinda-taciz-/yasam/haberdetayarsiv/05.07.2009/1114230/default.htm, Erişim Tarihi: 30.07.2015).

Demirbilek, Sevda (2000) "Korunmaya Muhtaç Gençlerin Topluma Kazandırılmasında Yetiştirme Yurtları", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15 (2), s. 137-152.

Demirbilek, Sevda (1998) "Korunmaya Muhtaç Çocuklar Sorunu", *Metin Kutal'a Armağan* içinde, Ankara: Mavi Ofset..

Elmacı, Davut (2010) Günümüzün Yetim Kalan Kuruluşları: Yetiştirme Yurtları, *Türk Eğitim Bilimleri Dergisi*, 8 (4).

Erkan, Gönül (1995) *Korunmaya Muhtaç Çocuklar: Çocuk Yuvalarında Bir Araştırma*, Ankara: SHÇEK Yay.

Erol, Neşe ve Zeynep Şimşek (2008) "Korunma Gereksinimi Olan Çocuklar; Kurum Bakımı ve Koruyucu Aile Sistemi", Neşe Erol (der.) (2008) içinde, Ankara: Ankara Üniversitesi Çocuk/Ergen Ruh Sağlığı ve Hastalıkları Anabilim Dalı Yayınları.

Kahraman, Fatma (2007) Türkiye'de Çocuk Refahı Alanında Koruyucu Aile Hizmeti (Sakarya ve Kocaeli Örneği), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Karataş, Kasım (2008) "Türkiye'de Çocuk Koruma Sistemi ve Koruyucu Aile Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme", Neşe Erol (der.) (2008) içinde, Ankara: Ankara Üniversitesi Çocuk/Ergen Ruh Sağlığı ve Hastalıkları Anabilim Dalı Yayınları.

Korkusuz, M. Refik ve Suat Uğur (2013) *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 3. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.

Kuş, Elif (2009) *Nicel-Nitel Araştırma Teknikleri*, 3. Baskı, Ankara: Anı Yayıncılık.

Şenocak, Hasan (2005) Korunmaya Muhtaç Çocuklar: İstanbul Yetiştirme Yurtları Üzerine Bir Alan Araştırması, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, İstanbul.

Şimşek, Zeynep vd. (2008) "Kurum Bakımındaki Çocuk ve Ergenlerde Davranış ve Duygusal Sorunların Epidemiyolojisi; Ulusal Örneklemde Karşılaştırmalı Bir Araştırma", *Türk Psikiyatri Dergisi*, 19 (3).

T.C. Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Aile Değerleri Araştırması (2010) (http://www.athgm.gov.tr/upload/mce/eskisite/files/kutuphane_61_Turkiyede_aile_degerleri.pdf, Erişim Tarihi: 21.12.2012).

T.C. Başbakanlık İstatistik Kurumu (2007) İzmir İli Çocuk Yuvaları yetiştirme Yurtları ve Huzurevleri Memnuniyet Araştırması, Ankara.

Tomanbay, İlhan (1999) *Sosyal Çalışma Sözlüğü*, Ankara: Selvi Yayınları.

Tornacı, Nurdan (2008) "SHÇEK'in Çocuklara Yönelik Hizmetinin Yeni Yüzü, Koğuş Yerine Ev Ortamı Çocuk Evleri-Sevgi Evleri", Neşe Erol (der.) (2008) içinde, Ankara: Ankara Üniversitesi Çocuk/Ergen Ruh Sağlığı ve Hastalıkları Anabilim Dalı Yayınları.

Üstün, Elif ve Berrin Akman (2002) "Korunmaya Muhtaç Çocukların Benlik Algısının İncelenmesi", *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, (23), s. 229-233.

Walter A. Friedlander (1966) Introduction to Social Welfare, [Sosyal Refah Hizmetine Başlangıç, Ankara: Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yayınları, (çev. Resan Taşçıoğlu).

Yazıcı, Ergün (2014) "Türkiye'de Çocuk Koruma Sistemi ve Koruyucu Aile Bakım Yönteminde Yeni Yaklaşımlar", Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi, 4 (2).

Yazıcı, Ergün (2013) Türkiye'de Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmetler: Kurum Bakım Hizmetinden Yararlanmış Bireyler Üzerine Nitel

Bir Araştırma, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, İzmir.

Yazıcı, Ergün (2012) "Korunmaya Muhtaç Çocuklar ve Çocuk Evleri", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9 (18).

Yetiştirme Yurtlarının Kuruluş ve İşleyişine İlişkin Yönetmelik, 13.11.1995 tarih ve 22462 sayılı Resmi Gazete.

Yıldız, M. Cengiz (2015) "Yetiştirme Yurdunda Kalanların Toplumsal Bütünleşme Problemi-II", (http://www.sosyalhizmetuzmani.org/yetistirmeyurtlari.htm, Erişim Tarihi:09.7.2015).

Yörükoğlu, Atalay (2004) "Koruma Altındaki Çocuklar ve Hakları", Rana Uslu (der.) *Koruma Altındaki* Çocuklar, Prof. *Dr. Mualla Öztürk Anısına XVII. Sempozyum Sunumları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları.

Yörükoğlu, Atalay (2003) "Koruma Altındaki Çocuklar ve Hakları", Çocuk ve Gençlik Ruh Sağlığı Dergisi, 10 (3).

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu, 27 Mayıs 1983 tarih ve 18059 sayılı Resmi Gazete.

6518 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 19 Şubat 2014 tarih ve 28918 sayılı Resmi Gazete.

5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu, 15 Temmuz 2005 tarih ve 25876 sayılı Resmi Gazete.

MODERNLİK VE YABANCILAR: BİR 'GÜNAH KEÇİSİ' KATEGORİSİ OLARAK EMEK PİYASASINDAKİ SURİYELİ GÖÇMENLER ÖRNEĞİ

Fuat Man
Sakarya Üniversitesi

Özet: 2011 yılında başlayan Suriye'deki iç karışıklıklardan sonra Suriye dışına doğru oldukça yoğun nüfus hareketleri gerçekleşmiştir. Bu nüfus hareketlerinin en fazla yöneldiği hedeflerden birisi ise Türkiye olmuştur. Dolayısıyla şu anda Türkiye, en fazla sayıda Suriyelinin bulunduğu ülkelerin başında yer almaktadır. Bu kadar kısa sürede bu denli yüksek bir nüfusu içermenin elbette farklı yansımaları olmaktadır. Dolayısıyla her ne kadar Türkiye, devlet bazında söz konusu göçmenleri sınır içeri etmede zorluk çıkarmamışsa da kısa sürede mevcut toplumsal atmosferde bulunan yabancıyı damgalama eğilimi ile ilgili olarak gündeme çok sayıda haber yansıdı. Dolayısıyla bu bildiride öncelikle modernliğin yabancılara karşı konumuna dair bir analiz yapılacak ve bu konumun emek piyasalarındaki yansımaları, Türkiye'deki Suriyeliler örneği üzerinden gösterilmeye çalışılacaktır.

***Anahtar kelimeler**:* Türkiye'deki Suriyeliler, günah keçisi, modernlik, emek piyasasındaki Suriyeliler.

Abstract: After the domestic unrest started in 2011 in Syria, a large-scale population movements towards to out of Syria have happened. Turkey has been one of targets that these movements largely tend towards. Therefore Turkey is one of the leading countries that host a large number of Syrians. Thus, hosting so many immigrants in a quite short period has vary results. So, while Turkey has not made difficulties to allow the immigrants enter into Turkey, so many news about the tendency of stigmatizing the strangers appeared in daily agenda. Thus, in that paper I will analyse the position of modernity against the strangers and then try to point the reflections of that position in labour markets via the case of Syrians in Turkey.

Key words: Syrians in Turkey, scapegoat, modernity, Syrians in labour markets.

GİRİŞ

Charlie Campbell, *Günah Keçisi* adlı çalışmasının Önsöz'ünde İskoçya'nın batı kıyılarının açıklarında yer alan St. Kilda Adası'ndaki bir olayı nakleder: büyük bir fırtına denize açılan balıkçıları ve teknelerini vurur ve balıkçıların büyük bir kısmının boğulmasına yol açar. Birkaç gün sonra adalılar, kıyıya vuran ölü bedenler arasında halen canlı olan başka bir ıslak sureti de fark ederler. Bu, kimsenin farkında olmadığı ancak nesli tükenmekte olan Büyük Auk kuşuydu. Bu kuş kıyılara sık uğrayan bir kuş olmadığı için adalılara tanıdık gelen bir kuş değildi. Adalılardan iki kişi bu kuşu yakalayıp küçük kiliselerine götürür ve burada bu büyük fırtınayı getiren uğursuzluğun bu kuş olduğuna karar verilir. Kuş mahkemeye çıkartılır, burada cadı olmakla suçlanır ve taşlanarak öldürülme cezasına çarptırılır. Bu hikâye elbette pre-modern bir kavrayış dünyasını yansıtmaktadır ancak insanlık tarihinin ilk evrelerine kadar geri giden 'başkasını suçlama' eğilimi modern dünyada başka şekiller almıştır. Modern dünyanın en fazla 'günah keçisi' kategorisine sokulan gruplarının başına modernliğin müphemliği ortadan kaldırma idealine meydan okuyan yabancılar veya bu yabancı kategorisinin bir türü olan göçmenler olmuştur.

Türkiye göç tarihine bakıldığına esasında bu tarihin, oldukça gerilere giden bir geçmiş barındırdığını söylemek mümkün ancak Türkiye'ye yönelen göç hareketlerinin çoğu kendine özgü bir nitelik taşımakta, çoğunlukla mücbir sebeplere dayanmakta ve örneğin nüfus mübadeleleri örneğinde olduğu gibi 'yabancı' diyemeyeceğimiz nüfus kategorilerinden oluşmaktadır. Son üç-dört yıldır Türkiye'ye yönelen Suriyeli nüfus akınında ise her ne kadar 'kardeş' veya 'komşu' sıfatları kullanılsa da 'yabancı' kategorisine girdiğini söyleyebileceğimiz bir kitle bulunmaktadır. Çok kısa bir sürede sayıları resmi rakamlara göre iki milyon civarında bulunan bu kesim, medyaya yansıdığı kadarıyla birçok başka sorunun yanı sıra bu bildirinin asıl konusu olan bir tema olan işsizliğin de sıklıkla bir sebebi olarak ele alınmaktadır. Haber bültenleri her daim bu kesimin 'başlattığı' kavgalardan, huzursuzluklardan bahsetmektedir.

Bu bildiride öncelikle insanlık tarihinde başkalarını suçlamanın kısa bir geçmişine ve bu suçlamanın modern dönemde aldığı şekle, özellikle de sosyolog Zygmunt Bauman'ın açıklamalarına başvurarak, odaklanacağım. Daha sonra ise günümüzün en geniş güvencesiz kesimini oluşturan göçmen kategorisini ele alacağım ve Türkiye'ye gelen Suriyelilerin çalışma hayatındaki konumlarını yukarıda bahsedilen 'günah keçisi' olma niteliği ile ortaya koymaya çalışacağım. Tüm bunları yaparken hem medyadaki yansımalardan, hem bu alanda yapılmış alan araştırmalarının raporlarından yararlanacağım hem de mülakat ve gözlem ile veri toplayacağım. Bu çalışmanın temel amaçlarından birisi emek piyasasındaki eşitsizliklerin bir türünün nasıl gerekçelendirildiğini ortaya koymaya çalışmaktır.

I. GÜNAH KEÇİSİ

Charlie Campbell (2013: 15-16) günah keçisi uygulamalarını temelde hareketlerimizin sorumluluğunu kabul etmeme temelinde ele almaktadır. Yani insanın

hiçbir olumsuzluğun sorumluluğunu üstlenmemesi, varsa şayet suçunu kabul etmemesi kaçınılmaz olarak başka sorumlular bulmakla neticelenmektedir: "görünen o ki hiçbir şey bizim suçumuz değil. Her zaman suçladığımız gibi suçluyor; işler yolunda gitmediğinde azınlık ve marjinal grupları hedef gösteriyoruz." Burada üzerinde durmamız gereken nokta "işlerin yolunda gitmediği" zamanlardır. Gerçekten de başkalarını suçlarken mutlaka kendi suçumuzu başkasına atıyor değilizdir, bahsedilen yolunda gitmeme krizi tamamen "dışarıdan" kaynaklanan bir kriz de olabilir. Ancak mutlaka olağan olmayan, beklenmeyen bir kriz, trajedi, felaket vb. gibi bir durum söz konusu olabilir (Girard, 2005: 17-31). Tüm bu durumlarda topluluk kendisini bu felaketten arındırmak ister ve bu durumdan birilerini sorumlu tutar veya şayet kendi kabahati (günahı) varsa da onu bu birilerine yükler. Sorumlu tutulanlar bir kişi, sosyal bir grup, bir nesne, bir hayvan vb. olabilir. Campbell (2013) çalışmasında, tüm bunlar ile ilgili çok sayıda örnek sunmaktadır.

Peki, bu kavramın kökeni nedir? Campbell (2013: 29-30) "günah keçisi" kavramının ilk kez William Tyndale'in 1530 tarihli İncil çevirisinde kullanıldığını öne sürmektedir. Kavram, İncil'in Levililer kitabında Yahudilerin Kefaret Günü'nden bir ritüel aktarılırken kullanılmıştır. Levililer'in 16. Bölümü'nde geçen olayın ilgili kısmı şu şekildedir (CA, 2015): (5) İsrail topluluğu günah sunusu olarak Harun›a iki teke, yakmalık sunu olarak bir koç verecek. (6) "Harun boğayı kendisi için günah sunusu olarak sunacak: Böylece kendisinin ve ailesinin günahlarını bağışlatacak. (7) Sonra iki tekeyi alıp RAB'bin huzuruna, Buluşma Çadırı›nın giriş bölümüne götürecek. (8) İkisi üzerine kur›a çekecek. Biri RAB için, biri Azazel için. (9) Harun kur'ada RAB'be düşen tekeyi getirip günah sunusu olarak sunacak. (10) Azazel'e düşen tekeyi ise halkın günahlarını bağışlatmak için canlı olarak RAB'be sunacak. Onu çöle salıp Azazel'e gönderecek.

Bu keçilerden her ikisi de günah keçisidir ancak ilki günahların temsilcisidir ve kurban edilmesi insanlar tarafından bir kefaret ödeme hareketidir. İkincisi ise Yehova'nın en yüksek rahibi tarafından 'İsrail'in tüm çocuklarının kötülükleri ve kötülüklerinden doğan günahları' yüklenerek çöle gönderilmiştir. Bahsedilen bu tablo İngiliz ressam William Holman Hunt'un 1854-1856 yılları arasında tamamladığı 'Günah Keçisi' tablosunda resmedilmiştir. Burada keçi, boynuzuna bağlanmış kırmızı bir püsküle yapayalnız durmaktadır. Püskülün rengi güneşte solarken, günahların da affedileceğine inanılmıştı (Campbell 2013: 30).

Büyük felaketler yaşandıkça bu felaketlerden birilerini sorumlu tutma veya kötülükleri bu birilerine yüklemenin özellikle Avrupa tarihinde birçok örneği bulunmaktadır. Bu büyük felaketlerden en etkilisi on dördüncü yüzyılda Avrupa nüfusunun neredeyse üçte birine karşılık gelen yirmi milyondan fazla insanın ölümü ile neticelenen Büyük Veba Salgını'dır (History, 2015). Tam da bu dönemde yaşamış Fransız bir şair olan Guillaume de Machaut'un *Navarre Kralının Yargılanması* adlı şiirini ele alarak günah keçisi konusunu açıklamaya başlayan Girard (2005: 1-4), söz konusu dönemde bu ölümlerden bazılarına Yahudilerin

ve onların Hıristiyanlar arasındaki suç ortaklarının kötülüklerinin yol açmış olduğuna inanıldığını bu şiiri tahlil ederek göstermektedir. Bu büyük felaketten sorumlu tutuldukları için kıyıma uğrayan Yahudilerin anlatıldığı bölüm şu şekildedir:

Fakat O ki yukarıda oturur ve her şeyi görür
Her şeyi yönetir ve her şeyi sağlar,
Kimsenin görmediği bu ihaneti gösterdi
Ve herkese bildirdi
Ki yitirdiler canlarını ve mallarını.
Çünkü bütün Yahudiler katledildi,
Kimileri asıldı, kimileri yakıldı,
Kimileri boğuldu, kimileri kesildi
Baltayla ya da kılıçla
Ve çok sayıda Hıristiyan da onlarla birlikte
Öldüler utanç içinde.

Dolayısıyla vebadan ilk suçlananlar Yahudiler olmuş ve birçoğu, intikam peşindeki çeteler tarafından yok edilmiştir. Bunun dışında Müslümanlar ve cüzzamlılar da sorumlu olarak görülmüştür.[1] Ancak Orta Çağ Avrupa tarihinde oldukça belirgin olan bir başka 'sorumlu güruh' cadılardır. Campbell'ın (2013: 85) yerinde tespitiyle, suçlanacak başka kimse kalmadığı için olacak ki cadı avı modası hızla köklendi ve cadılar, Katolik Kilisesi'nin kullanışlı günah kişileri listesine girmiş oldu. Erken modern dönem boyunca (kabaca 1450-1750 arası) çoğunluğu kadın olmak üzere binlerce kişi cadılık suçundan yargılanmış ve bunların yaklaşık yarısı genellikle yakılarak idam edilmiştir. Rakamlar oldukça muhteliftir ancak Levack (2006), kayıtlar üzerinde yeni araştırmalar yapıldıkça soruşturma ve idam sayılarının azaldığın göstermektedir. Buna göre toplam yargılamaların 90 bin ve idamların da bunun yarısı kadar olduğu öne sürülmektedir (detaylar için bkz. Levack 2006, 21-24; Burns, 2001).

Son olarak bir suçlu bulma motivasyonunun hayvanlara hatta nesnelere kadar gittiğini de hatırlatalım. Giriş bölümünde Auk kuşundan bahsedilmişti. Campbell (2013), çalışmasında cezalandırılan başka hayvan örnekleri de sunmaktadır ancak burada son olarak cezalandırılan bir nesneden bahsedelim. Yıl, 1591; yer Rusya'nın Uglich şehridir. Şehir çanlarının çalmasıyla, kent sakinleri genç pren-

1 Günah keçisi olarak seçilenlerin (her zaman değil ama) genellikle hükmedilebilecek nitelikte olduğunu gösteren bir fabl, La Fontaine tarafından sunulmuştur. Üstelik masaldaki kriz de yine büyük vebadır. *Vebaya Tutulmuş Hayvanlar* adlı masalda bu büyük veba, hayvanlar arasında Tanrı'nın bir cezası olarak görülür ve kimin cezası çoksa onun kurban edilmesi gerektiğine hükmedilir. Sonuçta toplantıda her kes işlediği suçları itiraf eder ama her birisi gerekçelendirilerek aklanır. Ta ki eşek, papazın çayırından geçerken nefsine yenildiğini ve çayırdaki otlara bir dil attığını itiraf edince tüm bu belanın kaynağı da bulunmuş olunur ve neticede eşek ölümle cezalandırılır.

sin cesedini bulurlar. Bu ölümün sebebi halen çözülebilmiş değildir ve tarihsel bir gizem olarak kalmaya devam etmektedir. Ancak çar, bu gizemi aydınlatmak için kente bir soruşturma kurulu gönderir. Soruşturma 200 vatandaşın cezalandırılması, küçük prensin yakınlarının hapsedilmesi ve çariçenin bir manastıra gönderilmesiyle neticelenir. Ancak cezalandırılan biri daha vardır, bu da kente ölüm haberini veren şehrin çanıdır. Çan, kuleden indirilir ve kent sakinlerinin önünde kırbaçlanır, zili (dili) sökülür ve Sibirya Hanlığı'nın eski merkezi olan Tobolsk'a, üzerinde "Uglich'ten sürgün edilen kalpsiz şey" yazan bir evrakla sürgüne gönderilir. Çan, sürgünde 300 yıl geçirdikten sonra müzeye konulmuştur (RİC: 2015).

II. MODERNLİK VE YABANCILAR

Modernliğin dünya kavrayışı, doğayı tanımak, bilmek ve öngörülmeyen her şeyi peşinen engellemek dolayısıyla da doğaya hükmetmek üzerinedir. Dolayısıyla bilinmeyen şeyler veya tanıdık olmayan gruplar, bir tehdit olarak görülmüş ve çoğunlukla da dışlama pratiklerine konu edilmişlerdir. Bu pratikler çoğunlukla yok etmeye kadar varabilen oldukça "kararlı" girişimler şeklinde olmuştur. Bu başlık altında modernlik ideolojisinin yabancılar kategorisini nasıl ele aldığını göstermeye çalışacak ve modernliğin bu yabancıları bir "günah keçisi" kavrayışını çağrıştıran motivasyonuna eğileceğim.

"Dostlar var, düşmanlar var. Bir de *yabancılar*". Bu ifade, sosyolog Bauman'ın (2003: 74) modernliğin net kategoriler oluşturma motivasyonunun yabancılar tarafından nasıl da kırıldığını ifade etmektedir. Bauman (2003: 34), *Modernlik ve Müphemlik*'te uzun uzadıya modernliğin ve modern ulus devletlerin 'bahçecilik' hevesini anlatır:

> *Modern devlet bahçeci bir devletti. Benimsediği duruş bahçıvanlık duruşuydu. Nüfusun mevcut (yabani, terbiye edilmemiş) durumunu gayri meşru sayıp, var olan yeniden üretim ve* özdengeleme *mekanizmalarını elden çıkardı. Bunların yerine, değişimi, rasyonel tasarımın öngördüğü istikamete yöneltmek amacıyla inşa edilen mekanizmaları yerleştirdi. Aklın yüksek ve sorgulanamaz otoritesince yönetildiği varsayılan bu tasarım, günün gerçekliğini değerlendirme ölçütlerini sundu. Bu ölçütlere göre nüfusu ikiye böldü: Beslenecek ve özenle çoğaltılacak faydalı bitkiler ve yok edilecek ya da kökünden sökülecek yabani otlar. Bu ölçütlere göre, (bahçıvanın tasarımınca belirlenen) faydalı bitkilerin gereksinimleri el üstünde tutuldu, yabani ot ilan edilenlerinse yok sayıldı. Bu ölçütler, bu kategorilerin her ikisini de kendi eyleminin nesneleri olarak aldı, her ikisinin de kendilerini belirleme haklarını reddetti.*

Bu bahçecilik pratiğinde modernliğin sunduğu net ayırımlar (faydalı otlar ve sökülmesi gerekenler) yabancı kategorisiyle ile bozulmaktadır. Çünkü "yabancı ne dost ne de düşmandır; belki de her ikisidir. Çünkü biz, gerçekte ne olduğu-

nu ve bunu bilmenin yolunu dahi bilmiyoruz" (Bauman, 2003: 77). Ulus devlet dostları yerliler olarak tanımlar ve sadece dostlara tanınan hakları, idaresindeki toprakların sakinlerine dağıtır. Yabancılar ise 'damgalanır' ve huzurumuz bozan, konforumuzu dağıtan bir kategori olarak karşımıza çıkar. Modernliğin bu bahçecilik motivasyonu tanımadığımız, vahşi otların ancak bulunmaları gerektiği yerlerde bulunduklarında güzel olacaklarını ima eder. Yani Bauman'ın (2004: 68) benzetmesiyle bu otlar, bir ormandaysalar doğanın eşsiz bir türüdür ancak bizim bahçemizdeyse tasarımımızı, düzenimizi bozan zararlı bir ota dönüşür. Tıpkı, mutfaktaki tabağımızda bayıldığımız bir yemeğin yatak odamızdaki yastıkların üzerine saçılmış halinin tiksinti vermesi gibi.

Bauman (2004: 47-64), "biz ve onlar" ayırımını tahlil ettiği yazısında biz kategorisini iki halkada inceler. Bunlardan ilki, birinci iç grup diyebileceğimiz aile benzeri gruplardır. Bu gruplar, kişiye güvenlik anlamında geniş bir konfor sunar.[2] İkinci iç grup kategorisi ise sınıf, toplumsal cinsiyet veya millet gibi daha geniş kategorileri ima eder. Burada grup büyümüştür ve bir "biz" kategorisi mevcuttur ancak birinci iç grup gibi güven sağlama niteliği kendinden menkul değildir ve bu grupları oluşturanlar arasında derin çıkar çatışmaları bulunuyor olabilir. Ancak bu farklılıklar "biz" imgesiyle kapatılmaya çalışılır. Dolayısıyla bu ikinci iç grup kategorileri genellikle yüz yüze ilişkiler gibi yapıştırıcılardan yoksundurlar ve bunlar kendiliğinden iç grup haline gelemezler, ancak bu hale getirilmeleri gerekir. Dolayısıyla bu önemli yapıştırıcıdan yoksun olan büyük ölçekli bir cemaatin birliği inançlara ve duygulara yapılan sürekli çağrılarla ayakta tutulmaya çalışılır. Önemli bir husus şudur: "Eğer düşünülen iç grupta dayanışmanın kurulması bir dış gruba karşı düşmanlığın vazedilmesi ve uygulanması eşliğinde yürütülmüyorsa, büyük ölçekli bir iç gruba sadakat aşılama yönünde hiçbir çabanın başarı şansı yoktur" (s. 57). Bu husus da zorunlu olarak bir önyargı doğurur. Çünkü 'öteki' varlığı icabı, konumlandırılış biçimiyle kötüdür, tehlikelidir, huzur kaçırıcıdır, tehditkârdır. Bu kuşku ve saldırganlık da daha sonra kendisiyle de ilerletilecek bir önyargıya sebep olur. Bu önyargı, dışarıdakilere karşı çifte standartlar geliştirmemize yol açar. Öyle ki iç gruptakilerin kendileri için doğal bir hak olarak gördüğü şeyler, dış gruptakiler için bir lütufa ve iyiliğe dönüşür. Yine iç grup üyelerinin dış grup üyelerine karşı yaptığı kötülükler ahlaki olarak sorunlu görülmezken, dış grup üyelerinin gerçekleştirdiği çok daha az zararlı eylemlerin şiddetle mahkûm edilmesi beklenir.

Bauman'ın bu analizi, Suriyeli göçmenlerle ilgili basına yansıyan birçok haberde karşılığını bulmuştur. Söz konusu bu göçmenlerin birçok eylemi iç gruptakiler tarafından huzur bozucu, tehdit edici eylemler olarak ele alınmıştır. Bauman (2004: 60), analizinin devamında Norbert Elias'ın yerleşikler ve dışarılıklar teorisine atıfta bulunarak, iç gruptakilerin yerleşimlerinin uzun süreliğine dayanarak da önyargı üretimine değinmektedir. Buna göre içeridekiler, uzun süreli

2 Bir cemaatin bireye sunduğu güvenlik konforu ve bunun karşılığında bireyin ödemek durumunda olduğu bedel ile ilgili daha kapsamlı bir analiz için bkz.: Bauman, 2001.

yerleşimleri nedeniyle de kazanmış oldukları haklara sığınırlar (çünkü "burası bizim atalarımızın toprağıdır"). Dolayısıyla dışarlıklar (veya diğerleri / ötekiler) sadece yabancı ve farklı olmakla kalmazlar, orada olmaya hak kazanmamış "istilacılar" ve işgalciler olarak da görülürler.

Bu çalışmanın odağı ile doğrudan ilgili olduğu için "biz ve onlar" ayırımı ile ilgili Bauman'ın analizini biraz uzatma pahasına Amerikalı Antropolog Gregory Bateson'un *schismogenesis* kavramından da bahsetmemiz gerekiyor. Bu kavram, düşman tutumların adeta düşman davranışını teşvik ederek kendi gerekçesini sağlaması şeklinde ilerleyen bir etki-tepki zincirini ima eder. Bu analizde temelde iki tür schismogenesis bulunmaktadır. Bunlardan ilki simetrik schismogenesistir. Burada her iki taraf da karşısında gördüğü güç belirtilerine tepki gösterir. Sonuç ilişkinin kopmasıdır. İkincisi tamamlayıcı schismogenesistir. Burada ise taraflardan birisi karşı tarafın güç tezahürüyle karşılaşınca direncini azaltır, direncin azalmasıyla öteki tarafın güç gösterisindeki kararlılık artar. Burada da sonuç aynıdır: ilişkinin kopması (tahakküme uğrayan taraf bir noktadan sonra ya isyan eder ya da oradan ayrılır). Ancak bu iki temel seçenek dışında bir seçenek daha bulunur, bu da karşılıklılıktır. Burada tekil etkileşim örnekleri asimetrik olsa da uzun vadede tarafların eylemleri bir birini dengeler ve böylece ilişki eşitlenir: "Kısaca, karşılıklılık tarafların her birinin öteki tarafın ihtiyacı olan bir şeyi karşıladığı (örneğin ancak hor görülen ve ayırıma tabi tutulan azınlık, çoğunluk üyelerinin kaçındığı, feci halde ihtiyaç duyulan ama gelecek vaat etmeyen işleri yapmaya hazır olabilir) bir ilişkidir. Öteki tarafın hizmetlerine bağımlılık partnerlerden her birinin verdikleri karşılığında aşırı ödüller talep etmesini engeller" (Bauman: 2004: 64).

Konuyla ilgili Bauman'dan ödünç alacağımız son bir kavram çifti, göçmenlerin durumunu analiz etmede bizlere yardımcı olacaktır: turistler ve aylaklar (2006: 89-116). '*Küresselleşme*'yi incelediği çalışmasında Bauman, bu kavram çiftini küre üzerindeki hareketliliğin iki farklı ve eşitsiz türünü tanımlamak için kullanmaktadır. Bu analize göre toplumu oluşturan iki katman (yukarı ve aşağı) arasındaki ayırım, bu katmanların mensuplarının hareketlilik kabiliyetleri ve bulunmak istedikleri yerleri seçme özgürlükleridir. Buna göre yukarıdakiler, küre üzerinde gitmek istedikleri yerleri serbestçe seçebilir, bulunmak istedikleri yerlerde bulunmak istedikleri zamanda bulunabilirler. Bunlar için ulusal sınırların pek bir anlamı (daha doğrusu sınır diye bir şey) yoktur ve dünya gerçekten de küçük bir köydür. Aşağıdakiler ise kendilerine bırakılsa belki de hiç hareket etmeyeceklerdir (zaten buna donanımları da yoktur, yani tüketebilecekleri kaynakları yoktur). Buna rağmen sürekli yer değiştirmek zorunda kalmışlardır. Yola çıktıklarında ise gidecekleri yer genellikle kendi tercihleri değil, en uygun seçenektir. Bu grupların ilki turistler, ikincisi ise aylaklardır. Aylaklar için dünya çok büyüktür, turistler için görünmeyen sınırlar onlar için aşılamaz engellere dönüşmüştür. Bunun için de genellikle sınırdan kaçak bir biçimde geçmeye çalışırlar.

Burada kısa bir geçiş ile modernliğin dünya kavrayışı ile günah keçisi kavramının bir biriyle nasıl kesiştiğine dair bir bağlantı sunacak olursak, daha çok modern öncesi dünyanın bir kavramıymış gibi duran günah keçisi kavramının ima ettiklerinin bir benzerinin modernliğin dünya kavrayışında da karşımıza çıktığını söyleyebiliriz. Şöyle ki, kötülüklerin, fenalıkların ve krizlerin sebeplerinin boyunlarına yüklendiği özneler olarak günah keçilerinin yerine modern dünyada kendi zevkimize göre döşediğimiz bahçemizin görüntüsünü bozan, düzenini ihlal eden başka kategoriler almışlardır. Örneğin bunlar bazen yabancılar bazen de aylaklardır veya zaten her iki kategori de aynı grubu tanımlıyordur. Bauman, bu durumu içinden çıkılamaz bir çelişki olarak sunuyor:

> *Aç olanın yiyeceğin bol olduğu yere gitme arzusu rasyonel insandan beklenen doğal bir şeydir; bu insanların arzuları yönünde hareket etmelerine izin vermek de, vicdanın haklı göreceği bir şey, alınacak ahlaki bir tutumdur.* İnkâr *edilemez rasyonelliği ve etik doğruluğu yüzündendir ki rasyonel ve etik değerlere sahip çıkan dünya, aç ve yoksulların kitleler halinde göç ihmalleri karşısında parmağını oynatmadan çaresiz bekliyor: Aç ve yoksulun yiyeceğin bol olduğu yere gitme hakkını suçluluk duymadan elinden almak çok zor; göç etmeye karar vermelerinin, kendileri açısından mantıksız olduğunu kanıtlayan inandırıcı rasyonel argümanlar ortaya atmak ise hemen hemen imkânsız. Bu gerçekten tüyler ürpertici bir meydan okuyuştur: Hareket özgürlüğü hakkından, küreselleşen dünyanın en büyük başarısı ve artan refahının teminatı olarak övgüyle söz edenler, aynı hareket özgürlüğü hakkını başkalarından esirgemek ihtiyacı duymaktadır (2006: 88).*

Öyleyse düzenimizi bozan bu 'yabancılar'ın keyfimizi kaçırmalarının sebebini daha mikro / kişisel psikolojik unsurlarda arayabilir miyiz? Bu sorunun cevabı elbette bu çalışmanın kapsamında değildir. Ancak yine de birkaç notaya işaret ederek, burada incelene konuyu ele alırken bu sorunun elimizin bir köşesinde durması gerektiğini ileri süreceğim. Bunlardan ilki Sigmund Freud'un (2009: 68-9) 'komşunu kendin gibi sev' düsturu ile ilgili öne sürdükleridir. Freud burada komşumuzu kendimiz gibi sevmemiz gerektiğine yönelik birçok dini öğretide ve kültürde bulunan buyruğun temelinin insanın doğasında bulunan kötülüğe bağlar: "insanın gözünde komşusu yalnızca olası bir yardımcı ve cinsel nesne değil, aynı zamanda saldırganlığını onun üzerinde tatmin edebileceği, işgücünü karşılığını vermeksizin sömürebileceği, rızası olmaksızın cinsel açıdan kullanabileceği, malını ele geçirebileceği, aşağılayabileceği, acı verebileceği, işkence edebileceği ve öldürebileceği birisidir. *Homo homini lupus*; yaşamın ve tarihin bütün deneyimlerinden sonra, kim bu söze karşı çıkacak cesareti gösterebilir ki?" Bizler, hanemize en yakın bulunan insanlara sevgi göstererek hem onlardan da aynı sevgiyi bekleriz hem de bu karşılıklı iyi niyet gösterileri ile tehlikeden uzak, güvenli bir yaşam alanı kurma girişiminde bulunmuş oluruz. Dolayısıyla Freud, Marksist sınıfsız toplum tahayyülünün de beklenen huzuru 'kendinden' getirmeyeceğini öne sürer.

Benzer bir açıklamayı (burada daha psiko-sosyal bir boyut var artık) Hannah Arendt (2012) de 'kötülüğün sıradanlığı' ile sergiler. Nazilerin yapmış oldukları kıyımın sadece bir figürün planlı eylemleri olarak anlaşılamayacağını öne süren Arendt, bu eylemlerin düşüncesizlikten geldiğini öne sürüyordu. Zira Adolf Eichmann, kendisine verilen belirli görevleri yapan 'sıradan' biriydi ve 'sıradan' bir şeyler yapıyordu. [3] Söz konusu yargılamaların bitiminden çok kısa bir süre sonra kişilerin otoriteye karşı nasıl boyun eğdiğini gösteren meşhur Milgram Deneyleri yapılmıştır (Milgram, 2010). Bu yaklaşımın aynısı, Nürnberg yargılamalarını konu edinen 2008 tarihli *The Reader* [*Okuyucu*] filminde de işlenmektedir. Burada da bir kiliseye sığınanların diri diri yakılması suçundan yargılanan 'sıradan' bir kadın gardiyanın hikâyesi anlatılır. Film gerçekten de son derece 'normal' bir insan portresi sunmaktadır, söz konusu fail ise mahkemede sadece verilen talimatlara uyduğunu anlatıyordu (bilgi için bkz. IMDb, 2015a). Kötülüğün sıradanlığı ile ilgili değinilmesi gereken bir başka etkileyici sinema filmi, 2003 tarihli *Dogville*'dir. Film, insanın doğasını sorgulatan önemli bir hikaye sunar. Kötü adamların elinden kaçan bir kadın, bir kasabaya sığınır ve orada insanlar kendisini güvende hissedecek bir karşılama sunarlar. Ancak hikaye ilerledikçe, 'sıradan' insanların eylemleri, izleyicinin burada tartışılan kötülük meselesi üzerinde düşünmeye zorlar. Son olarak bu hususu bir edebiyat eseriyle oldukça çarpıcı bir biçimde bizlere tekrar hatırlatan İhsan Oktay Anar'ın (2014) *Galîz Kahraman*'ını hatırlatmamız gerekiyor. *Dogville*'in izleyicisine yaptığını bu kez *Galiz Kahraman*, okuyucusuna yapmaktadır. Bir anti kahraman diyebileceğimiz İdris Amil Hazretleri, kitap boyunca okuyucunun 'normal' olarak kabul edemeyeceği her türlü galîzliği yapar ancak en sonda Anar, aslında İdris Amil'in tüm insanlığın ortalaması olduğunu gösteren bir son ile okuyucuyu kendisine yönlendirir.

İnsan doğası ile ilgili bir tartışmaya girmeden yine de insan doğasına dair bazı argümanları burada sıralama sebebimiz, Suriyeli göçmenlerle ilgili başlarda takdim edilen 'misafirlik' söyleminin yer yer nefrete dönüşünü tartışırken bu argümanları zihnimizin bir tarafında tutmanın bize sunacağı bazı açılımlardır. Yani başka bir çalışmanın konusu olabilecek 'kötülük' meselesini ele almamız, yukarıdaki argümanları tartışmasız kabul ettiğimiz anlamına gelmediği gibi, bu açılımları görmezden gelmenin de meseleye kapsamlı bir bakış atma fırsatını elimizden alacağını düşünüyor olmamızdandır.

III. SURİYELİ ETKİSİ Mİ?

John W. Budd (2011), çalışma düşüncesini incelediği çalışmasında, çalışmayı on farklı tema altında ele alarak inceler. Bu temalardan birisi de 'bir meta olarak' çalışma kavrayışıdır. Bu kavramlaştırma altında temelde klasik iktisat ile

3 Kudüs'teki yargılamada Eichmann'nın avukatı ilginç bir biçimde onun bir günah keçisi olarak seçildiğini öne sürüyordu (Arendt, 2012: 291).

neoklasik iktisadın emeği nasıl metalaştırdığını veya çalışmayı nasıl tıpkı öteki üretim faktörleri gibi bir meta olarak ele aldığını tartışmaktadır. Bilindiği gibi bu perspektif, emeği de tıpkı başka faktörler gibi arz ve talep yasaları ile açıklar ve bu iki değişkenin kesiştikleri yeri de denge fiyat (ücret) olarak kabul eder. Burada tamamen bir piyasa adaleti işlemekte ve adil bir durum söz konusudur. Bilindiği gibi ana akım çalışma ekonomisinin temelinde bu yasaya göre emek arzı arttıkça fiyatı azalır, tersi durumda ise yani emek arzı düştüğünde ise fiyat yani ücret düzeyi artar.

Dolayısıyla Suriyelilerin Türkiye emek piyasasındaki konumları ile ilgili yapılacak bir analizde öncelikle birkaç hususa bakmak gerekiyor. Bu hususlardan birisi Türkiye'de bulunan Suriyelilerin sayısının ne kadar olduğu ile ilgilidir. Elbette bu sorunun kesin doğru bir yanıtından bahsetmek mümkün değildir. Çünkü hem Suriye'deki iç savaşın başlamasından bu yana Türkiye'ye yönelik nüfus akınları bazen çok daha kitlesel olsa da sürekli bir biçimde devam etmekte hem de asıl önemlisi bu nüfus girişlerinin tümünün kayıtlı olarak yapılmamış olması bizi kesin bir doğru rakam telaffuz etmekten alıkoymaktadır. ORSAM ve TESEV'in ortak hazırladıkları rapora göre "Kasım 2014 itibarıyla Türkiye'de resmi rakamlara göre 1.6, resmi olmayan rakamlara göre 2 milyon civarında Suriyeli göçmen yaşamaktadır. Bu sayılar Türkiye'nin resmi rakamlara göre nüfusunun %2.1'i, resmi olmayan rakamlara göre de %2.5'i oranında Suriyeli ağırladığı anlamına gelmektedir (ORSAM ve TESEV, 2015: 7). [4] Ancak bu rakamın daha da üstünde bulunan resmi olmayan rakamları da hatırlamakta fayda var. Hangi kaynağı ele alırsak alalım, her halükarda çok kısa bir sürede Türkiye'ye yoğun bir nüfus akını olduğu kesin. İkinci husus, bu nüfusun emek piyasasındaki beklentileri ile ilgilidir. AFAD'ın (2013) kamplarda kalan Suriye'ler ile ilgili yaptığı alan araştırmasına göre Suriyelerin %80'i bir işte çalışmak istemektedir. Kamplarda kalanlardan çok daha fazlasının değişik kentlere dağıldığını düşündüğümüzde, emek piyasasına yoğun bir giriş olduğunu söylemek mümkündür. Yukarıda bahsedilen klasik iktisadi analize göre bunun iki olası sonucundan bahsetmek mümkündür: Ücret düzeylerinin düşmesi ve işsizlik.

Nitekim TÜİK rakamlarına bakıldığında özellikle Suriye sınırına yakın kentlerdeki işsizlik rakamlarının üç yıllık kıyaslanması, bazı illerdeki işsizliğin dramatik bir biçimde arttığını gösteriyor. Burada bir hususunun altını çizmekte fayda far: TÜİK, il bazında en son 2013 yılının işsizlik rakamlarını yayınlamış durumda. 2013 sonrası veriler bulunmamaktadır. Dolayısıyla 2011, 2012 ve 2013 yılının işsizlik rakamlarına bakıldığında Şırnak, Batman, Siirt, Mardin, Şanlıurfa ve Diyarbakır gibi illerde işsizlik rakamlarının iki yılda 8-10 puan arasında bir artış kaydettiği görülmektedir. Ancak yine bu artış eğilimine uymayan Gaziantep ve Adıyaman gibi kentlerin bulunduğunu hemen eklemek gerekiyor, bu kentlerde işsizlik önemli ölçüde azalmış görünüyor (TÜİK, 2011; TÜİK, 2012; TÜİK, 2013). Ancak

4 Bu konuyla ilgili yayınlanmış diğer raporlar için bkz.: AFAD, 2013; AI, 2015; ORSAM, 2014; SCPR, 2015; Erdoğan, 2014

yine de bu konuda yapılan birçok analiz ve haberde bu veriler, Suriyeli nüfusun bu sınıra yakın kentlerdeki işsizliği arttırmasına bir kanıt olarak kullanılmıştır.

Tablo: Seçilmiş Bazı İllerde İşsizlik Oranları

	2011	2012	2013	Fark
Adıyaman	16,1	15,8	9,1	-7,0
Ağrı	10,9	8,0	6,8	-4,1
Diyarbakır	8,6	7,3	18,7	10,1
Gaziantep	14,4	11,2	6,9	-7,5
Mardin	12,3	20,9	20,6	8,3
Siirt	11,8	20,0	20,5	8,7
Şanlıurfa	8,0	6,2	16,3	8,3
Batman	14,1	25,0	23,4	9,3
Şırnak	12,0	19,4	20,1	8,1
Kilis	12,6	10,4	7,7	-4,9

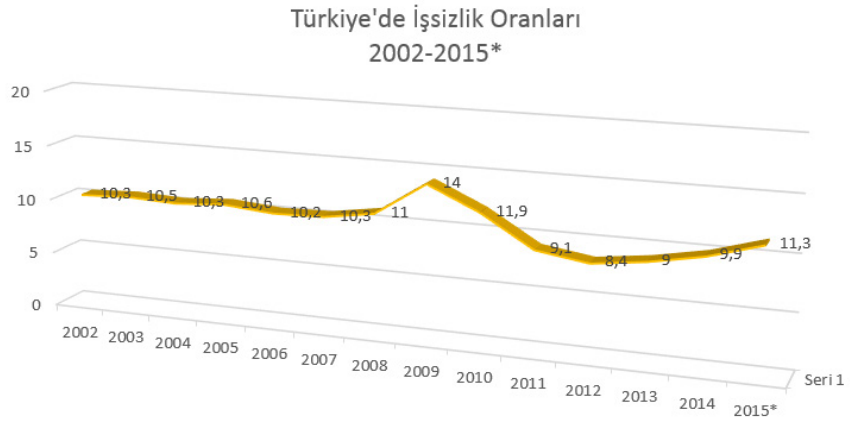
Kaynak: TÜİK, 2011, 2012, 2013'den derlenmiştir.

ORSAM'ın (2015) Suriyeli mültecilerin yoğun olarak bulundukları sekiz ilde yaptığı araştırma, bu göç dalgasının bu kentlerdeki etkilerini ele almaktadır. Bu çalışma bağlamında önem taşıyan ekonomik etkilere bakıldığında, rapora göre bütün kentlerdeki ilk ekonomik etki, bu göç dalgasının kiralarda yapmış olduğu artış olmuştur. Bu husus, ev sahipleri açısından bir fırsat ancak kiracılar için sıkıntı anlamına gelmektedir. Aynı şey, temel tüketim mallarının genel fiyatlarının artışı için de söz konusu. Dolayısıyla rapor, Gaziantep ve Kilis gibi illerde enflasyon oranının Türkiye ortalaması üzerinde olduğunu belirtiyor. Bizim buradaki çalışmamız açısından asıl önem taşıyan mesele ise bu göç dalgasının emek piyasasını nasıl etkilediğidir. Rapora göre, sınır illerinde işini kaybedenlerin %40 ile %100'ü arasında değişen oranlardaki bölümü "Suriyeliler nedeniyle işini kaybettiğine" inanmaktadır. Bu durum ise yerel halkın, Suriyelilerin iş fırsatlarını ellerinden aldıklarına yönelik bir tepki geliştirmeleri ile neticelenmektedir. Söz konusu raporun bu noktada sunduğu ifadeler, bu çalışmanın asıl teması için manidar bir tablo sunmaktadır. Şöyle ki: Yukarıda TÜİK rakamlarının da gösterdiği gibi bazı illerde işsizlik rakamları azalmış durumda. Rapor, bu durumu bazı illerde işgücüne ihtiyacın ortaya çıkışı olarak ele almış ve iki farklı görüşün bulunduğunu öne sürmüştür. Bunlardan birisi iş dünyasının görüşüdür ve göç literatüründeki 'ikili emek piyasası' kuramını hatırlatmaktadır. Buna göre yerel halkın çalışmak istemediği işler bulunmakta (Rapor bunları tarım ve fabrikalar olarak ifade etmiş) ve bu alanlarda bir işgücü açığı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla Suriyelilerin yaptığı şey, yerel halkın iş fırsatlarını elinden almak değil, tersine vasıfsız işgücü gerektiren iş kollarındaki açığı kapatmak olmuştur. Bu görüşün işverenlerin görüşü olduğunu unutmadan yerel halkın görüşlerini ak-

taran rapor, bu görüşe hâkim olan bakışın kendilerinin işten çıkartılıp yerlerine Suriyelilerin alındığına yöneliktir. Rapor, burada hem bir gerçeklik hem de bir algı boyutu bulunduğunu vurgulamakta ve yerel işçilerin farklı nedenlerle işlerini kaybetseler bile bunun sığınmacılar nedeniyle gerçekleştiğine dair bir algıya sahip bulunduklarını belirtmektedir.

Burada emek piyasasına çok sayıda girişin hiçbir etkisinin olmayacağı gibi bir sonuç çıkartmaya çalışmıyoruz, ancak mevcut tablonun tüm sorumluluğunu veya sebebini bu tek değişkene bağlamaya yönelik bir algının bulunduğunu ve bunun da meseleyi kavramaya yardımcı olmak bir yana onu yanlış yorumlamaya sebep olabileceğini anlatmak istiyoruz. Aşağıdaki şekil Türkiye'de 2002'den bu güne yıllık işsizlik rakamlarını gösteriyor. Bu şekil, kabaca son on iki - on üç yılda işsizlik seviyesinin belli bir bantta seyrettiğini gösteriyor. İşsizliğin en fazla yükseldiği dönemin küresel finans krizine denk gelmesi, buradaki yüksek işsizliği bu krizle ilişkilendirebileceğimizi gösteriyor. Suriyelilerin Türkiye'ye gelmeye başladıkları yıl olan 2011 yılında işsizlik seviyesinin azaldığını, sonraki yılda ise oranın dip yaptığını görüyoruz. Dolayısıyla aslında Türkiye'de hem Dünya ortalamasının hem de OECD ortalamasının üstünde bir işsizliğin bulunduğunu ve bunun doğrudan son dört beş yılda ortaya çıkan bir durum olmadığını hatırlamamız gerekiyor.

Şekil: Türkiye'de yıllar itibariyle işsizlik oranları



Kaynak: Yar, 2015

IV. TÜM MUSİBETLERİN SEBEBİ SURİYELİLER GERİ GİTSİN!

Ekşi Sözlük'te bir yazar (hot potato) 'Suriyeli İşçi' başlığı altına şöyle bir giri (entry) yazmış: "normalde son derece medeni ve kibar insanlardan oluşan ülkemizde olan biten tüm şiddetin, kanunsuzluğun sebebi"[5]. Yukarıda işsizlik bağla-

5 Link: https://eksisozluk.com/entry/38254597

mında sunmaya çalıştığımız algı, yaklaşık olarak bu ifadenin içindeki eleştirinin hedefine denk gelmektedir. Aslında Suriyeliler ile ilgili 'bilinç'li olarak söylenen, yazılan, çizilen çoğu yorumda sahiplenici, yardım edici, himaye edici bir perspektif sunulsa da basına yansıyan bazı haberlerin içindeki 'yerli' aktörlerin demeçleri, bu haberlerin altındaki yorumlar ve bazı araştırma raporları bizlere 'bilinç dışı'nı da göstermektedir. Örneğin bu kaynaklardan birisi olarak gösterebileceğimiz Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi'nin yayınladığı raporda (Erdoğan, 2014) bu bağlamda oldukça önemli veriler sunulmaktadır. Raporun gösterdiği önemli bulgulardan birisi Suriyelilerin gerçekten de 'günah keçisi' olarak algılandıkları hususudur (s. 22): "Yerel düzeyde Suriyelilerin hırsızlık, fuhuş, gasp, kamu malına zarar verme vb suçlarla ilişkilendirilmesi oldukça yaygındır. Oysa yapılan bütün çalışmalarda Suriyelilerin suça karışma oranlarının yerel halkın suç oranlarından çok daha düşük olduğu tespit edilmiştir. Buna rağmen algı abartılı biçimde olumsuzdur." Raporun işaret ettiği bir başka husus ise yine 'bilinç' düzeyinde sergilenen 'Suriyeli kardeş' yaklaşımının çok da işlemediği yönündedir (s. 23): "Kültürel farklılığa vurgu yapan, ötekileştiren ve Suriyelilerin varlığını 'sorun' olarak niteleyen insanların sayısı son derece yüksektir. 'Suriyeli kardeşlerimiz' yaklaşımı toplumda çok yaygın gözlenememiştir". Raporun vurguladığı önemli ayrıntılardan birisi ise özellikle bu göç dalgasının ilk aşamalarında çok fazla tekrarlanan misafirlik vurgusunun aslında bir sınırlamaya işaret ettiğine yönelik tespittir (s. 23): "Suriyelilerin 'misafir' olduğu ve bu anlamda uyum göstermek zorunluluğu içinde bulundukları vurgusu sıklıkla tekrarlanmıştır. Burada 'misafirlik' kavramının büyük ölçüde bir 'sınırlama' kavramı olarak dile getirildiği gözlenmiştir."

Bu hususlar Suriyelilere yönelik oldukça olumsuz bir algının işlemekte olduğunu göstermektedir. Peki, emek piyasasındaki konumları ile ilgili algılar ne durumda? Aynı rapora göre Suriyelilerin yerli halkın elinden işlerini aldığına yönelik ifadeye katılanların oranı %56,1 iken bu oran sınırdaki illerde %68,9'a kadar yükselebilmektedir. Araştırmaya dâhil olanların (%47,4'ünün) Suriyelilerin çalışma hakları ile ilgili net olarak 'reddiyeci' bir tavır takındıkları belirtilmekte ve ancak belirli sınırlamalar içinde bu insanların çalışmalarının kabul edilebilir olduğu ifade edilmektedir (s. 32): "Suriyelilerin her türlü işte her zaman çalışmasına izin verilmesini talep edenlerin oranı sadece %5,4 olarak tespit edilmiştir." Ayrıca Suriyelilerin bulundukları yerlerde şiddet, hırsızlık, kaçakçılık ve fuhuş gibi suçlara bulaşarak toplumsal ahlak ve huzuru bozacaklarına inananların oranı, sınır bölgelerinde daha fazla olmak üzere genel ortalamada %62,3'tür. Tüm bunlardan, Suriyelilerin Türkiye'de kalmalarının büyük bir sorun olarak görüldüğü ortaya çıkmaktadır. Nitekim doğrudan böyle görenlerin oranı %76,5'tir (bölge illerinde bu oran %81,7). Dolayısıyla en iyi ihtimalle bu insanların kamplarda kalması daha yerinde olacaktır diyenlerin oranı %72,6'dır (bölge illerinde %80,2) (s. 37-8). Bu husus yukarıda bahsedilen yabancıların 'gri' oluşlarının, yerlilerde meydana getirdiği endişeyi de gösteriyor. Çünkü bu insanların 'dost'

mu 'düşman' mı olduklarına karar veremiyoruz. Bir yandan 'bilinç'li bir misafirlik söylemine başvuruyoruz ancak öte yandan da mümkünse onları, aynı kamusal alanları paylaşmayacağımız kamplarda tutmanın daha güvenli olacağını düşünüyoruz.

Burada kısaca özetlemeye çalıştığımız bu perspektifin izlerini bir çok haberde, yorumda, analizde görmek mümkündür. Örneğin Suriyelilerin işsizliği arttırdığına yönelik yukarıda da belirtildiği gibi yaygın bir kanı hem ulusal çapta dillendirilmekte hem de yerel medya kanallarında kolaylıkla görülebilmektedir (örneğin Mersin için bkz.: Mİ, 2015; Kocaeli için bkz. KM, 2015, Hatay için bkz.: GO, 2015, Gaziantep için bkz.: Ballı, 2015). Öte yandan bazı sendika temsilcileri da yine bu göç dalgasını toplu pazarlıklarda işçi kesiminin elini zayıflatan bir etken olarak ele almaktadır (Genç, 2014).

V. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışma kapsamında yapılan sınırlı mülakatlar ve yine bu çerçevede yapılan gözlemler, aslında meselenin ilk bakışta görülenden çok daha karmaşık olduğunu gösteriyor. 2015 yılının Temmuz ayında Şanlıurfa'da yapılan gözlem ve mülakatlar [6] sonucu şu sonuçları (elbette daha detaylı ve sistematik olarak incelenmek üzere) ortaya koymak mümkündür:

Öncelikle belirli söylemlerin fiili durumlar karşısında geçersiz kaldığını belirtmek gerekiyor. Tıpkı kabul edilebilirlikleri güçlü söylemlerin teorik olarak paylaşılma eğiliminin yüksek olması ancak bu söylemlerin fiili durumlar karşısında 'ama'larla geçersiz kılınması örneklerinde olduğu gibi. Örneğin medyada (gazeteler, tv.ler vb.) neredeyse herkesin savunduğu bazı değerlerin (mesela eşitlik, hakkaniyet, adalet, insan hakları, demokrasi gibi herkesin içeriğini farklı yorumlayabildiği bazı üst başlıkların işaret ettiği bazı değerler) fiili durumlar söz konusu olduğunda (örneğin kadın ve erkek eşitliği, gayri Müslimlerin bazı temel hakları, bazı trajik olaylarda tarihin yorumlanması vb.) bu üst başlıkların neredeyse hiçbir şey ifade etmediğini görmek oldukça kolaydır. Bunun bir örneğini bu çalışmanın odağındaki tema için görmek de mümkündür. Örneğin ilkesel olarak yolda, darda, zorda kalmışlara yardım etmek oldukça yaygın bir kabul iken (hem de temelinin örneğin İslam tarihinde muhacir-ensar ilişkisinin sıklıkla hatırlatılarak güçlendirildiği kültürel bir habitus mevcutken), bu zorda kalmışlarla gerçekten de karşı karşıya kalmak belirtilen bu ilkenin, belki de çoğunluk-

6 Zaman kısıtı nedeniyle görüşme sayısı sınırlıdır. Bu çerçevede Suriyelilerin istihdamı konusunda faaliyette bulunan ve Urfa'da faaliyet gösteren Rızk İstihdam ofisinin bir yetkilisi, bir Suriyeli çalışan, iki Suriyeli aile (konuşma ailenin 'reis'i olan erkeklerle yapılmıştır) ve Urfa AFAD'dan iki görevliyle mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Söz konusu ailelerle yapılan mülakat tamamen (yapılandırılmamış) doğal bir şekilde gerçekleştirilmiş, diğer mülakatlar ise yapılan mülakatın bir araştırma için yapıldığı görüşülenlere ifade edilerek yarı yapılandırılmış bir biçimde yapılmıştır.

la farkında olmaksızın ihlal edildiğini söylemek mümkündür. Gerçekten de ilk Suriyeli göçünün gerçekleştiği zamanlarda bu insanların çoğunlukla 'misafir' olarak konumlandırıldığını gördük. Ancak misafirlik süresi uzayınca, misafire de başka türlü davranılmaya başlandı. Artık bu misafir nitelemesi fazla kullanılmamakta ve bu araştırma kapsamında tanık olduğum birçok konuşmada, Suriyeli imgesi olgusal bir karşılığı olmasa bile olumsuz birçok davranışın, olayın faili olarak ele alınmaktadır.

Suriyeli bu yabancılarla ilk karşılaşmanın, bilinmeyen gizemli aktörlerle karşılaşmanın verdiği huzursuzluğu bir görüşmeci açık bir biçimde ifade etti. Buna göre ilk yerleşilen yerde insanlar kendilerine karşı oldukça temkinli davranmış (çünkü insanlar kendi aralarında Suriyelilerle ilgili çok sayıda suç hikayesi anlatmaktadır) ancak diyalog / kontak ilerledikçe tüm şüpheler dağılmıştır.

Yine yapılan görüşmelerde, tarımsal işlerde çalışan Suriyelilerin hak ettikleri ücretleri zamanında alamamalarının (bazen alacaklarını hiçbir zaman alamamaları da şaşırtıcı bir durum değil) önemli hususlardan birisi olduğu görülmüştür. [7] Anlatılan birkaç vakada, Suriyelilerin maruz kaldıkları hakaretler ise ayırımcılığın ileri aşamalarına denk gelmektedir.

Ancak olay tamamen olumsuz örneklerin ortaya konmasıyla açıklanabilecek bir olay değildir, yukarıdaki karmaşıklık vurgusunun sebebi de budur. Bu göç dalgasının yaşandığı coğrafyada çok sayıda dini, siyasi ve etnik farklılıktan bahsetmek mümkündür. Dolayısıyla bir göçmenin etnik aidiyeti ve dünya görüşü, bazı durumlarda nasıl karşılandığını da belirleyebilmektedir. Dolayısıyla bu tür parametreler, bu kişilerin salt yabancılar olup olmadığını da kimi durumlarda belirleyebilmektedir.

KAYNAKÇA

AFAD (2013) *Syrian Refugees in Turkey, 2013: Field Survey Results*, Ankara: AFAD.

AI (2015) *Hardship, Hope and Resettlement: Refugees from Syria Tell Their Stories*, London: AI.

Anar, İhsan Oktay (2014) *Galîz Kahraman*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Arendt, Hannah (2012) *Kötülüğün Sıradanlığı: Adolf Eichmann Kudüs'te*, İstanbul: Metis Yayınları (çev. Özge Çelik).

Ballı, Alper (2015) "Gaziantep: Suriyeliler ve İşsizlik Gündemiyle Seçim", BBC Türkçe, 1 Haziran (http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/05/150531_gs2015_antep_secim_gundemi, Erişim Tarihi: 14.07.2015).

7 "İstanbul Serbest Muhasebeciler ve Mali Müşavirler Odası'nın (İSMMO) hazırladığı bir rapora göre Türkiye'deki patronlar kaçak göçmen işçi çalıştırmak suretiyle ciddi kâr elde ediyor. Asgari ücretin bile altında ücretle çalıştırarak yılda 432 milyon, SGK primi ve vergi kaçırma sayesinde 1 milyar 60 milyon TL ekstra kazanç sağlanıyor" (Canefe, 2015: 22).

Bauman, Zygmunt (2004) *Sosyolojik Düşünmek*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları (çev. Abdullah Yılmaz).

Bauman, Zygmunt (2003) *Modernlik ve Müphemlik*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları (çev. İsmail Türkmen).

Bauman, Zygmunt (2001) *Community: Seeking Safety in an Insecure World*, Cambridge: Polity Press.

Budd, John W. (2011) *The Thought of Work*, NY: ILR Press.

Burns, William E. (2001), *Witch Hunts in Europe and America: An Encyclopedia*, Westport: Greenwood.

CA (2015) Levililer, Bölüm 16, Web: (http://www.christiananswers.net/turkish/bible-tr/tr-lev16.html, Erişim Tarihi: 23.06.2015).

Canefe, Nergis (2015) "Mülteciden Sığınmacıya, Başvurucudan Göçmen İşçiye Suriye'den Arafa Giden Yol", *Birikim*, (311).

Champbell, Charlie (2013) *Günah Keçisi: Başkalarını Suçlamanın Tarihi*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları (çev. Gizem Kastamonulu).

Erdoğan, Murat (2014) *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması*, Kasım 2014, Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi.

Freud, Sigmund (2009) *Uygarlığın Huzursuzluğu*, İstanbul: Metis Yayınları (çev. Haluk Barışcan).

Genç, Fehim (2014) "Suriyeliye Çalışma İzni İşsizliği Artırır" Endişesi, Milliyet, 19 Kasım (http://www.milliyet.com.tr/-suriyeliye-calisma-izni-issizligi/ekonomi/detay/1971607/default.htm, Erişim Tarihi: 14.07.2014).

Girard, René (2005) *Günah Keçisi*, İstanbul: Kanat Yayınları (çev. Işık Ergüden).

GO –Gazete Olay-(2015) "Suriyeliler İşsizliği Arttırdı", (http://www.gazeteolay.com/hatay/suriyeliler-issizligi-artirdi-h32939.html, Erişim Tarihi: 14.07.2015).

History (2015) Black Death, (http://www.history.com/topics/black-death, Erişim Tarihi: 23.06.2015).

IMDb (2015) The Reader [Okuyucu], (http://www.imdb.com/title/tt0976051/?ref_=fn_al_tt_1, Erişim Tarihi: 29.06.2015).

KM –Kocaeli Manşet- (2015) "Zeytinoğlu: İhracatı Arttıran Tek Kentiz", Web erişimi: (http://www.mansetkocaeli.com/haber-58349_Ihracati-arttiran-tek-kentiz?mod=desktop, Erişim Tarihi: 14.07.2015).

Levack, Brain P. (2006) *The Witch-hunt in Early Modern Europe*, Harlow: Pearson.

Mİ –Mersin İstikbal- (2015) "Fikri Sağlar'dan Suriyeli Uyarısı", (http://www.mersinistikbal.net/siyaset/24197-fikri-saglar%E2%80%99dan-suriyeli-uyarisi.html, Erişim Tarihi: 14.07.2015).

Milgram, Stanley (2010) *Obedience to Authority: An Experimental View*, London: Pinter&Martin Ltd.

ORSAM (2015) *Suriyeli Mültecilerin Türkiye'ye Ekonomik Etkileri: Sentetik Bir Modelleme*, (196), Ankara: ORSAM.
ORSAM (2014) *Suriye'ye Komşu* Ülkelerde *Suriyeli Mültecilerin Durumu: Bulgular, Sonuçlar ve* Öneriler, (189), Ankara: ORSAM.
ORSAM ve TESEV (2015) *Suriyeli Sığınmacılarına Türkiye'ye Etkileri*, (195), Ankara: ORSAM.
RİC (2015) History, (http://www.russia-ic.com/regions/2867/2872/history/, Erişim Tarihi: 24.06.2015).
SCPR (2015) *Syria: Alienation and Violence – Impact of Syria Crisis Report 2014*, March 2015, Damascus: SCRP.
TÜİK (2013) İl bazında temel işgücü göstergeleri, 2013, (http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist, Erişim Tarihi: 14.07.2014).
TÜİK (2012) İl bazında temel işgücü göstergeleri, 2012, (http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist, Erişim Tarihi: 14.07.2014).
TÜİK (2011) İl bazında temel işgücü göstergeleri, 2011, (http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist, Erişim Tarihi: 14.07.2014).
Yar, Fatih (2015) "Türkiye'de İşsizlik Sorunu", *Global: Politika ve Strateji*, (http://globalpse.org/turkiyede-issizlik-sorunu-2002-2015/, Erişim Tarihi: 14.07.2015).