

SOSYAL HAKLARIN KORUNMASINDA BİRLEŞMİŞ MİLLETLER'İN ROLÜ

Ülkü Halatçı Ulusoy
Ankara Üniversitesi

ÖZET

Günümüzün sihirli sözcüğü haline gelen küreselleşme sonucu, korumacı devlet anlayışının yerini liberal devlet anlayışı almış; bu yeni anlayış da sosyal hakları önemli ölçüde zayıflatmıştır. Öte yandan uluslararası sosyal düzen arayışı da devam etmekte, bu konuda Birleşmiş Milletler'e (BM) önemli görevler düşmektedir. BM kapsamında sosyal hakların korunması için çeşitli mekanizmalar geliştirilmiş olmakla birlikte, ihtiyaçları tam olarak karşıladığını söylemek zordur. Bunun en önemli nedeni BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin sosyal hakları yeterince açık ve net bir şekilde düzenlememiş olmasıdır. İlgili durum, sosyal hakların doğrudan ileri sürülebilirliğini ve dava edilebilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Sözleşme kapsamında yer alan koruma mekanizmalarından sorumlu olan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi yaptığı genel yorumlar aracılığı ile sosyal hakların ne şekilde yorumlanacağı ve korunacağı hususuna açıklık getirmeye çalışmaktadır. Rapor verme sisteminin iyi işlemesi için de çeşitli yöntemler geliştirerek sivil toplum örgütlerinden destek almaktadır. Öte yandan sosyal haklar açısından henüz bireysel başvuru yolu işlerlik kazanmış değildir. Buna olanak veren İhtiyari Protokol, BM Genel Kurulu tarafından kabul edilmişse de henüz sadece 3 devlet tarafından onaylanmıştır. Devletler, bu konuya ihtiyatlı yaklaşmaktadır. Oysa uygulamada, BM İnsan Hakları Komitesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından verilen kararlarda "bütüncül yaklaşım" bağlamında sosyal hakların da bireysel başvuruya konu olabildiği görülmektedir. Türkiye de Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin bir tarafı olarak çeşitli yükümlülükler üstlenmiş olup gereklerini yerine getirmeye çalışmaktadır. Son olarak sosyal hakların gelişimi ile ilgili hazırlanmış olduğu raporunu Komite'ye sunmuştur. Öte yandan bireysel başvuru yolunu kabul eden Protokol'ü henüz imzalamamıştır.

Anahtar Sözcükler: Küreselleşme, sosyal devlet, sosyal haklar, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, İnsan Hakları Komitesi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, periyodik rapor, genel yorumlar, bireysel başvuru, bütüncül yaklaşım, dava edilebilirlik.

ABSTRACT

As a result of globalization, which is the magic word of today, a more liberal philosophy of the state has replaced the protective attitude which used to prevail. This new attitude has had a negative effect on social rights. However, states need an international social order and the United Nations (UN) has important roles to play on this issue. Even though the UN has various mechanisms to protect social rights, they are insufficient. The most important reason for this situation is that the UN Economic, Social and Cultural Rights Convention does not regulate social rights adequately. For this reason, the justici-

ability of social rights is affected negatively. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, which is responsible for the protection of social rights, has made important comments on provisions of the Convention. The Committee, supported generally by NGOs, has suggested improving the reporting system. Nevertheless, the individual complaint mechanism has not been implemented yet. An Optional Protocol was adopted by the UN General Assembly on 10 December 2008. However, states are to abstain from application of this Protocol. In addition, the UN Human Rights Committee and the Court of European Human Rights have published a variety of resolutions relating to social rights which could be vehicles for complaints by individuals. Turkey is also a party to the Economic, Social and Cultural Rights Convention and she has been working on new legal instruments to fulfill her responsibilities. Lastly, Turkey has submitted a detailed report to the Committee and the Committee has considered this report. However, Turkey has not signed the Optional Protocol yet.

Key Words: Globalization, social state, social rights, Economic, Social and Cultural Rights Convention, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Economic and Social Council, periodic report, general comments, individual complaint, integrated approach, justiciability.

GİRİŞ

“Sosyal Hakların Korunmasında Birleşmiş Milletler’in Rolü” başlığını taşıyan tebliğ konusu ile amaçlanan, öncelikle sosyal hakların küreselleşmeden nasıl etkilendiğini ve uluslararası sosyal düzen arayışında Birleşmiş Milletler (BM) bünyesindeki çalışmaları ortaya koymaktır. Daha sonra BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (ESKHS) kapsamında yer alan sosyal hakların korunmasına yönelik mekanizmalar değerlendirilecek, ardından sosyal hakların dava edilebilir olup olmadığı konusuna bir açıklık getirilmeye çalışılacaktır. Son olarak da konunun Türkiye açısından önemine ve bu konuda neler yapılması gerektiğine değinilecektir.

I. SOSYAL HAKLARIN ULUSLARARASILAŞMASI

A-Küreselleşme, Değişen Egemenlik Anlayışı ve Sosyal Haklar İlişkisi

Günümüzün küreselleşen dünyasında hiç kuşku yoktur ki sosyal devlet ilkesi önemli bir erozyona uğramaktadır. Bu süreç de kaçınılmaz olarak sosyal hakların zayıflamasına neden olmaktadır. Liberal devlet anlayışında hâkim olan *esnekleşme ilkesi* ile işgücü piyasalarındaki devlet müdahalesi giderek azalmakta ve böylece devletin rolü değişmektedir (Kara, 2009: 374; Sur, 2001:765-766). Küreselleşme eğilimi ve rekabetin artmasına koşut olarak ortaya çıkan bu yeni liberal anlayış ile ulus devlet ve vatandaşlık kavramlarında önemli dönüşümler olmuştur¹ (Çavuşoğlu, 2002: 470). Bununla bağlantılı olarak sosyal devlet anlayışının değişimiyle birlikte, sosyal devletin temelini oluşturan sosyal, ekonomik haklar ve bu haklardan öncelikle yararlanan yoksullar ile yoksulluğun algılanışı ve yorumlanması da değişmiş (Gül ve Sallan Gül, 2007: 2); sosyal haklar daralmıştır (Balkır, 2009: 234-244).

Sosyal devletin beklenen, bireylerin temel haklarını kullanabilmeleri için hastalık, yaşlılık, eğitimsizlik, sakatlık, yoksulluk gibi engelleyici faktörleri kaldırmasıdır. Pek çok

¹ Otuz Yıl Savaşları sonrası devletlerin egemenlik eşitliğine dayanan *Westphalia Modeli* günümüzde büyük bir değişime uğramış, ulus devletin egemenlik alanı büyük ölçüde daralmıştır (Uygun, 2010: 1-35).

devlet, çalışma hakkı, işsizlikten korunma hakkı, milli gelir hakkı, sağlık ve eğitim gibi temel sosyal hizmetlere erişim hakkını vatandaşların yararlanabileceği temel haklar olarak kabul etmiştir (Gül ve Sallan Gül, 2007: 6). BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 25. maddesinde “*insanlara kendileri ve aileleri için yiyecek, giyim, konut, sosyal hizmet ve sosyal güvenlik hakkının olduğu*” ifade edilerek “insanların yoksulluktan kurtulma hakkı” olduğu teyit edilmiştir (Gemalmaz, 2003: 332-333). Günümüzde ise, sosyal devletin yükümlülükleri kapsamında, hak temelli sosyo-ekonomik koruma ve kolektif sosyal dayanışma ile sorumluluk anlayışından bireysel sorumluluk ve gönüllü hayırseverlik anlayışına doğru bir eğilim söz konusu olup (Gül ve Sallan Gül, 2007: 2), bu dönüşümün temelinde de kapitalizmin gelişim dinamikleri ve krizleri önemli rol oynamıştır (Berberoğlu, 2009: 87-95).

Yeni liberal bakış, oyunun kurallarını düzenleyen ve bu kurallara uyulmasını gözetleyerek ortaya çıkan sorunlara çözümler üreten minimal bir devlet öngörmektedir. Bir başka ifade ile devlet, piyasada ve toplumda çok az yer almalı, sosyal güvenliği bireylerin kendi sorumluluğuna, özel sektöre ve geleneksel kurumlara devretmelidir (Barry, 1989: 146). Bu gelişmeler uluslararası düzeni de etkilemiştir. Devlet merkezli uluslararası hukuk anlayışı köklü bir değişim sürecine girmiştir. Günümüzde devletler tamamen karşılıklı bağımlılık ilkesi çerçevesinde hareket etmekte ve uluslararası antlaşmalar yaparak kendilerini pek çok konuda bağlamaktadırlar. *Acaves*’e göre, küreselleşmenin ardındaki yeni liberal ideoloji, uluslararası düzenin üç temel esas üzerine kurulmasını öngörmektedir. İlki, uluslararası siyasetin temel aktörleri artık ulus devletler yerine bireyler, şirketler ve özel kuruluşlardır. İkincisi, uluslararası düzeyde devletin temel fonksiyonu, içerdiği grupların çıkarlarını ve taleplerini dile getirmekle sınırlıdır. Son olarak devlet, uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerini kendi ülkesinde yerine getirme görevini üstlenmiştir (Aceves, 2000: 135-139).

Genel olarak bütün bu gelişmeler, sosyal devleti ve sosyal hakları olumsuz etkilemektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında sadece küreselleşme değil, Soğuk Savaş’ın sona ermesi, Berlin Duvarı’nın yıkılması, doğu/batı ayrımının yerini kuzey/güney ayrımının alması gibi jeopolitik ve tarihi gelişmeler de etkili olmuştur. Her şeye rağmen amaçlarını yerine getirebilmek için ulus devlete ihtiyaç duyulan bu süreçte, BM başta olmak üzere uluslararası örgütlere sosyal hakları koruma konusunda önemli görevler düşmektedir; çünkü devletlerin uluslararası antlaşmalar ile üstlenmiş oldukları yükümlülükler de ancak uluslararası mekanizmalar aracılığı ile denetlenebilecektir.

B-Uluslararası Sosyal Düzen Arayışı ve Birleşmiş Milletler

İnsan hakları, başka herhangi bir neden aranmaksızın insanların sadece insan oldukları için doğuştan sahip oldukları dokunulamaz, vazgeçilemez, devredilemez haklarıdır.² Bir başka ifade ile *Tanör’ün* de tanımladığı gibi, “*pozitif hukuk tarafından tanınmış olsun olmasın, belli bir tarihsel aşamada insanların sahip olmaları gerekli sayılan bütün hak ve özgürlükler*”i ifade eder (Tanör, 1994: 14). Tanımdan da anlaşıldığı üzere, insan haklarının var olabilmesi için mutlaka bu konuda hukuki bir düzenlemenin olması gerekmektedir. Bu yönü ile pozitif hukuktan daha ileri bir noktada olan insan haklarının, temel haklar ve kamu hürriyetlerine göre daha kapsamlı bir yere taşındığı söylenebilir.

² Bu durum, ESKHS’nin başlangıç kısmında da teyit edilmiştir.

Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar öncelikle belirli bir tarihsel süreçten geçmiş, ardından da hak talebi olarak ortaya çıkmış ve pozitif düzenlemelere konu olmuştur. Aslında, sosyal hakların uluslararası boyut kazanması klasik haklara göre daha erken dönemlere rastlamaktadır. İnsan hakları uluslararası alanda ilk defa II. Dünya Savaşı'nı takip eden dönemde "BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi" ile gündeme gelmişken; sosyal hakların korunması çabaları daha XIX. yy.da ortaya çıkmış ve ardından 1919 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) kurulmuştur (Sur, 2008: 48). Gülmez'in de belirttiği gibi insan hakları, sosyal haklardan başlayarak uluslararasılaşmıştır (Gülmez, 2009: 12).

Günümüzde dünya çapında bir sosyal kamu düzeninin oluştuğu yadsınamaz bir gerçektir (Sur, 2001: 769). Sosyal hakların evrensel boyutta düzenlenmesi ve denetlenmesi görevini de üstlenen BM, uluslararası sosyal düzen arayışında önemli bir ihtiyaca cevap verebilecek en önemli uluslararası örgüttür. İnsan haklarının ulusal bir konu olmaktan çıkmasına koşut olarak bu hakların korunması için evrensel nitelikte emredici normlar oluşturulmuştur. İnsan hakları, devletler tarafından da ihlal edilebildiği için bu konuda devletleri denetim altına alacak hukuki mekanizmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Kuşkusuz BM bu konuda önemli bir role sahiptir. Bu nedenle sosyal hakların korunması amacıyla oluşturulan bölgesel nitelikte faaliyet gösteren Avrupa Kıtası'nda Avrupa Konseyi Örgütü, Amerikan Kıtasında Amerikan Devletleri Örgütü ve Afrika Kıtası'nda Afrika Birliği'nden daha farklı bir konumda olduğunu söylemek mümkündür. Öte yandan bölgesel nitelikteki bu örgütler insan hakları konusunda BM'den daha etkili mekanizmalara sahiptirler ve bağlayıcı kararlar da alabilmektedirler. Bu nedenle BM'in sosyal hakların korunması konusunda daha güçlü mekanizmalara ihtiyaç duyduğunu söylemek yerinde olacaktır.

II- BİRLEMİŞ MİLLETLER KAPSAMINDA SOSYAL HAKLARIN KORUNMASI

A- Genel Olarak

BM kapsamında insan haklarının korunması amacıyla çeşitli mekanizmalar oluşturulmuştur (Topal, 2004: 1-11). Çalışma, ikinci kuşak haklar kapsamında değerlendirilen sosyal hakları kapsadığı için ESKHS çerçevesinde bir değerlendirme yapılacaktır. Genellikle ekonomik, sosyal ve kültürel haklar arasında bir sınıflandırma yapılamadığı dikkat çekmektedir. Bu nedenle sosyal haklar çoğunlukla üçünü de kapsayacak şekilde kullanılmaktadır³ (Algan, 2007: 25). Ancak sosyal hakları diğer haklardan ayırt etmeye yarayan en önemli ölçünün, bu hakların öncelikli olarak sosyal eşitsizlikleri azaltmaya hizmet etmeleri olduğu unutulmamalıdır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001: 176-179).

Küreselleşmenin olumsuz sonuçları en çok sosyal hakları etkilemektedir. Küreselleşen ekonomi, ekonomik büyüme konusunda sağladığı yeni olanaklar yanında işsizliğe, yoksulluğa ve eşitsizliğe de neden olmaktadır (Economic and Social Official Records, Supplement No:2, par.440-442). Özellikle 1970'lerden sonra liberal devlet anlayışına paralel olarak devletler, sosyal haklardan kaynaklanan yükümlülüklerinden kurtulmaya çalışmaktadır. Sosyal hakların "insan hakkı" olamayacağı görüşü yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bu nedenle sosyal hakların güçlendirilmesi gerekmektedir. Sayılan olumsuzlukların giderilmesi için

³ Uygulamaya bakıldığında ekonomik, sosyal ve kültürel haklara bütüncül şekilde yaklaşıldığı ve genelde tek bir kavram ile ele alındığı görülecektir.

BM, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi örgütlere işbirliği için çağrı yapmaktadır (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1999: Report on the Eighteenth and Nineteenth Sessions, par.440-446). 6 Eylül 2000'de New York'ta 189 devletin katılımı ile gerçekleştirilen "Bin Yıl Zirvesi" sonuç bildirgesinde de küreselleşme sürecinin olumsuz etkilerinin bertaraf edilmesinde BM'ye önemli görevler düştüğünün altı çizilmiştir (http://www.belgenet.com/arsiv/binyilzirve_02.html: 05.05.2011; Kiely, 2004: 3-20). Ancak aradan geçen on yıllık sürede bu konuda önemli adımlar atıldığı söylenemez.

Sosyal hakların doğrudan ileri sürülebilmesi için, bu hakların açık ve net bir şekilde düzenlenmiş olması büyük önem taşımaktadır; ancak bu hakların tanımına hiçbir yerde rastlamak mümkün değildir. Bu konuda evrensel nitelikteki en kapsamlı düzenleme olan ESKHS'de bile tanım yapmaktan kaçınılarak sadece bu hakların bir liste ile sunulması yolu tercih edilmiştir (Algan, 2007: 24). Uygulamada ekonomik, sosyal ve kültürel haklar, medeni ve siyasi haklardan farklı görülmektedir.⁴ Bu nedenle gerek ulusal gerek uluslararası koruma mekanizmaları açısından da farklar ortaya çıkmaktadır. İlgili durum insan haklarının bütünlüğü ve karşılıklı bağımlılığı ilkeleri ile bağdaşmamaktadır; çünkü medeni ve siyasi hakların tam olarak gerçekleştirilmeleri sosyal hakların varlığına bağlıdır. Örneğin ifade özgürlüğünün varlığı aç ve susuz olmamaya, sağlıklı olmaya ve barınma ihtiyacının giderilmiş olmasına bağlıdır. (Şahin, 2010: s.724) Söz konusu ayırım, özellikle sosyal hakların dava edilebilir nitelikte kabul edilmemesi noktasında belirginlik kazanmaktadır. "Justiciability" olarak nitelendirilen bu durum, bir hakkın yargı organlarının incelemesine konu olup olamayacağı ile ilgilidir (Jacobs, 1978: 166). Oysa medeni ve siyasi haklar dava edilebilir nitelikte haklar olarak kabul edilmektedir. Ortaya çıkan bu farkın en önemli nedeni, sosyal hakların düzenleniş biçimi ile ilgilidir. Medeni ve siyasi haklar kadar açık ve net bir şekilde düzenlenmemiş olması sosyal hakların dava edilebilir nitelik kazanmasını engellemektedir (Algan, 2007: 153). Bu nedenle BM kapsamında yer alan sosyal hakların muğlaklığa yol açmayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu konuya daha sonra ayrıntılı olarak tekrar değinilecektir.

B-Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi

a-Genel Olarak

ESKHS, BM Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde bir alınan kararla kabul edilmiş, 3 Ocak 1976'da 35 üye devletin onay şartı sağlandıktan sonra yürürlüğe girmiştir (<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>: 04.05.2011; Gülmez, 2004: 227). Sözleşme, kategorik bir ayırım yapmaksızın 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde altı maddede yer alan (22-28. maddeler arası) ekonomik, sosyal ve kültürel hakları düzenleyen bir belgedir. ESKHS, bir başlangıç ve 31 maddeden oluşmaktadır. Sözleşme'de self determinasyon hakkının yanı sıra düzenlenen haklar, çalışma hakkı (m.6); adil ve uygun işte çalışma ile ilgili şartlar (m.7); sendikal haklar (m.8); sosyal sigorta ve güvenlik hakkı (m.9); ailenin, anneliğin, çocukluğun ve gençliğin korunması (m.10); yaşama standardı hakkı (m.11); açlıktan korunma hakkı (m.11); sağlık hakkı (m.12); eğitim hakkı (m.13); ücretsiz ilköğretim hakkı (m.14); kültürel yaşama katılma hakkı (m.15) olarak sayılabilir. Aynı zamanda UÇÖ Sözleşmeleri'nde olduğu gibi belirli bir sosyal sınıfı gözetme amacı gütmeyen herkes için

⁴ Sosyal hakların diğer haklardan farkları ile ilgili olarak bkz.(Sur, 1998: 71 vd.).

ve sadece bu hakları koruma amacı güden evrensel düzeydeki tek sözleşme olma özelliğine sahiptir (Algan, 2007: 176).⁵

İnsan haklarının korunmasında esas olan ulusal düzeyde korumadır. Bir başka ifade ile korumanın niteliğinin yatay (horizontal) olduğunu söylemek mümkündür (Algan, 2007: 86-87)⁶. ESKHS ile sağlanan koruma ise, ulusal koruma mekanizmalarını *tamamlayıcı* niteliktedir. Bu da uluslararası koruma mekanizmalarına başvurmadan önce iç hukukta tanınan koruma yollarının tüketilmesi gerektiği anlamına gelir. Soruna iç hukukta bir çözüm bulunamaması halinde uluslararası koruma mekanizmaları devreye girmektedir. ESKHS'nin 2. maddesinde yer alan düzenlemeye bakıldığında, ilgili sözleşmenin devletlere geniş bir takdir yetkisi bıraktığı göze çarpmaktadır. Devletlerin üstlenmesi gereken yükümlülük muğlak ifadeler ile belirlenmiştir. Söz konusu maddeye göre,

“Bu Sözleşme’ye taraf her devlet, kaynaklarının vargüciyle tek tek ve özellikle ekonomik ve teknik uluslararası yardım ve işbirliğiyle bu Sözleşme’de tanınan hakların giderek tam anlamıyla ve özellikle yasal önlemlerin de benimsenmesi dâhil tüm uygun yollarla gerçekleşmesini sağlamak amacıyla girişimlerde bulunmayı üstlenir.” (Sencer, 1988, s.122)

Düzenlemeden de anlaşılacağı üzere taraf devletler Sözleşme’de yer alan hakları sağlamak yerine, *“sağlamak amacıyla girişimlerde bulunma”*yı taahhüt etmektedirler. Oysa bu Sözleşme’nin ikizi olan Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi’nin 2. maddesinde taraf devletlerin bu sözleşmede yer alan hakları *sağlamakla yükümlü* olduğu net bir şekilde ifade edilmiştir. Bu nedenle sosyal haklara ilişkin iç hukuk düzenlemeleri de ne yazık ki zayıf kalmaktadır. Ayrıca söz konusu düzenlemedeki ifadeden, bu hakların aşamalı olarak ileri sürülebilecek haklar olduğu sonucu çıktığı ileri sürülmektedir.⁷ Bunun bir yansımasını 1982 Anayasası’nın 65. maddesinde görmek mümkündür. İlgili madde ile *“mali gücün yeterliliği”* ölçütü getirilerek bu hakların korunması bakımından devlete bir esneklik sağlanmıştır. Netice itibarıyla bu hakların korunmasıyla ilgili düzenlemeler yetersizdir.⁸ Buna bir de

⁵ Bunların yanı sıra, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve Amerikan İnsan Hakları Mahkemesi (AmİHM) de bu konuda oluşturulan koruma mekanizmalarına örnektir. AİHS, her ne kadar ilk kuşak hakları düzenliyor olsa da bazı kararlarında sosyal haklara atıf yaptığı görülmektedir. AmİHS ise, farklı olarak bir ek protokol (San Salvador Protokolü) ile bazı sosyal haklara da yer vermiştir. (İlgili Protokol’e göre, sendikalara üye olma ve eğitim hakkı ile ilgili olarak AmİHM’e başvuru imkânı bulunmaktadır.) Konu ile ilgili diğer önemli düzenlemeler ise, Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’dır.

⁶ BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 8. maddesinde de *“herkesin anayasa ya da yasayla tanınmış temel haklarını çiğneyen eylemlere karşı yetkili ulusal mahkemeler eliyle etkin bir yargı yoluna başvurma hakkı”* olduğu belirtilmiştir.

⁷ Medeni ve siyasi hakların kesin ve derhal ileri sürülebilecek haklar olmasına karşın sosyal hakların ancak aşamalı olarak gerçekleştirilebilecek haklar olduğu, bu nedenle derhal ileri sürülebilir olmadığı görüşü hâkimdir (Eide, 2001: 9).

⁸ 1982 Anayasası’nın 65. maddesi, sosyal hakların gerçekleştirilmesi konusunda devletin üzerine düşen yükümlülüklerin sınırını belirler. 2001 yılında değişiklik yapılan ilgili maddeye göre; *“Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına yönelik öncelikleri gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.”* Değişiklikten önce *“bu görevin amaçlarına yönelik öncelikleri gözeterek”* ifadesinin yerine, *“ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek”* ifadesi yer almaktaydı. Söz konusu değişikliğin olumlu olduğunu söylemek mümkün olsa da ESKHS ile karşılaştırıldığında pek yeterli bir düzenleme olduğunu söylemek zordur. Sözleşme’nin 2. maddesinde hatırlanacağı üzere devletlerin sosyal hakları *“kaynaklarının vargüciyle”* yerine getireceği düzenlenmiştir. Buradaki düzenleme, her ne kadar eleştirilse de Anayasa’nın 65. maddesi ile karşılaştırıldığında daha kuvvetli olduğu dikkat çekmektedir.

bu hakların korunması konusundaki mekanizmaların zayıflığı eklendiğinde önemli sorunlar doğmaktadır. Devletlerin bu hakları koruma konusundaki isteksizlikleri göz önünde bulundurulduğunda uluslararası mekanizmalara daha fazla ağırlık verilmesi gerektiği açıktır.

b- Sözleşme’nin Denetim Organı Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi’nin Görevleri

I- Genel Olarak

BM Antlaşması uyarınca Genel Kurul’a bağlı olarak Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulmuştur. 54 üyeden oluşan Konsey, BM Antlaşması uyarınca insan haklarına saygı amacıyla tavsiye kararları alabilir ve ekonomik, sosyal konuların yanı sıra insan haklarının geliştirilmesi amacıyla komiteler kurabilir (BM Antlaşması m. 62/2; Akıllıoğlu, 1995: 374-375). ESKHS’de yer alan sosyal hakların yerine getirilmesinin gözetimi amacıyla da 28 Mayıs 1985 tarihinde Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından bir komite oluşturulmuştur (ECO-SOC Resolution 1985/17, 28.05.1985, 1985 UN E.S.C.O.R Supp. (No.1), s.15, UN. Doc. E/1985/85). Bağımsız bir organ olan Komite (ESKHK), yardımcı nitelikte olup, asıl yetkili organ Ekonomik ve Sosyal Konsey’dir. ESKHK, coğrafi dağılım esasına göre seçilen 18 bağımsız üyeden oluşmaktadır⁹ (ECOSOC Resolution 1985/17, 28 May 1985, para.b).

ESKHK, diğer insan hakları komitelerinden farklı olarak bağımsız bir BM organı tarafından kurulmuş olması bakımından değişiklik gösterir; çünkü Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından sadece kendisine devletlerin göndermiş olduğu raporları incelemede yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur (Craven, 2001: 461). Bir başka ifade ile Komite’nin görevi taraf devletlerin ESKHS’nin gereklerini yerine getirip getirmediğini denetlemektir. Her ne kadar ESKHK, Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi’nin denetiminden sorumlu olan İnsan Hakları Komitesi’nin gölgesinde görülse de ESKHS’nin yorumlanması ve gelişmesinde önemli bir role sahip olduğunu kabul etmek gerekir (Craven, 2001: 455).

II- Periyodik Raporların İncelenmesi

İnsan haklarına ilişkin uluslararası denetim yolları *“periyodik rapor verme”*, *“devletlerarası şikâyet sistemi”*¹⁰ ve *“bireysel başvuru sistemi”* olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca UÇÖ, Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı sistemleri içinde yer alan *“kolektif şikâyet”* de önemli bir denetim sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır.¹¹

Periyodik rapor verme sistemi, BM Sözleşmeleri’nin insan haklarını koruma mekanizmaları içinde en sık başvurulanıdır. BM kapsamında yer alan tüm sözleşmelerde yer verilen bu mekanizma, sosyal haklar için de kabul edilmiştir. BM kapsamında yer alan altı insan hakları sözleşmesi ile UÇÖ denetim mekanizmasına dâhil sözleşmeler, taraf devletleri, belli aralıklarla hazırlayacakları raporları BM Genel Sekreterliği’ne sunmakla yükümlü tutmuş-

⁹ Üyeler dört yıllığına seçilir ve Komite yılda 1 defa Cenevre’de üç haftalık bir süre ile toplanır. Ancak 1995 yılında iş yükünün fazla olması nedeniyle ek bir toplantı daha yapılmıştır. (ECOSOC Resolution 1995/39, 25 July 1995).

¹⁰ ESKHS’de bu denetim mekanizmasına yer verilmemiştir. Bu mekanizmaya BM kapsamında sadece *“Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi”* ile *“Her Türlü Irk Ayrımcılığı’nın Önlenmesi Sözleşmesi”*nde yer verilmiştir. Siyasi nedenlerle uygulamada işleyen bir mekanizma değildir ve konumuz dışında olduğu için çalışmada yer verilmemiştir.

¹¹ Ancak çalışma, BM içinde yer alan sistemleri esas aldığından bu çalışmada incelenmeyecektir.

lardır¹² (Algan, 2007: 164). ESKHS'nin 16. ve 17. maddelerinde düzenlenen bu mekanizma uyarınca Sözleşme'ye taraf devletler, Sözleşme'de tanınan hakların yerine getirilmesi için kabul ettikleri ve geliştirdikleri tedbirler hakkında beş yılda bir rapor sunmakla yükümlüdür (ECOSOC Resolution 1988/4, 24 Mayıs 1988; Roses ve Scheinin, 2001: 426-427). İlgili rapordan önce devletlerin, Sözleşme iç hukuklarında yürürlüğe girdikten sonra 2 yıl içinde bir rapor sunmaları gerekir. Raporlar öncelikle BM Genel Sekreterliği'ne sunulur. Genel Sekreterlik de raporların birer örneğini inceleme yapmaya üzere Ekonomik ve Sosyal Konsey'e gönderir (ESKHS m.16/2-a).

Raporlarda öncelikle üzerinde durulması gereken husus, raporların içeriğidir. Raporların ülke içinde sosyal haklar ile ilgili karşılaşılan sorunları ve bunlara ilişkin gelişmeleri içermesi gerekmektedir. Raporlar ilk önce bir ön çalışma grubu tarafından değerlendirilir. Böylece ilgili devlet ile bir diyalog kurulur ve önemli meseleler açıklığa kavuşturulmuş olur (Craven, 2001: 463). Devletlerin raporları hazırlarken son derece titiz davranmaları büyük önem taşımaktadır. Raporların tüm sorunları ortaya koyacak şekilde, iyi niyetle ve kapsamlı olarak hazırlanması gerekmektedir. ESKHK, ilk genel yorumunda devletlerin hazırlayacakları raporların neler içermesi gerektiğini belirtmiştir. Öncelikle ulusal mevzuat hakkında ayrıntılı bir açıklama olmalıdır. Bunun yanı sıra idari kurallar, usuller ve uygulamalar hakkında raporda bilgi verilmesi gerekir. Yine Sözleşme'de yer alan hakların yerine getirilmesini gözetleyen bir organ olup olmadığı, bu hakların uygulanması sırasında ne tür sorunlar ile karşılaşıldığı ve ne gibi çözümler getirildiği de raporda yer alması gereken hususlardır (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>: 26.05.2011). Komite de analizini verilen bilgiler doğrultusunda yapar. Yaptığı analizde görüşlerini, öncelikle bir giriş bölümü olmak üzere rapora ilişkin olumlu yönleri, Sözleşme'nin uygulanmasında karşılaşılan zorlukları, esaslı konuları ve son olarak öneri ve tavsiyelerini kapsayacak şekilde açıklar (Choukroune, 2005: 37).

Rapor verme sisteminin iyi işleyebilmesi için uygulamada ortaya çıkan usule göre, raporu sunan devletin temsilcilerine sorular yöneltebilmektedir. ESKHK'nin bir raporunda belirttiği gibi devlet temsilcilerine soru yöneltilmesinin nedeni “*yapıcı ve karşılıklı menfaat sağlayan bir diyalog*” geliştirmek olarak açıklanabilir¹³ (Report of the Committee's Seventh Session, UN Doc. E/1993/22: para.32).

Rapor verme sistemi ile ilgili ortaya çıkan önemli sorunlardan biri, devletlerin aynı anda çok sayıda sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerinin çakışması neticesinde ortaya çıkmaktadır. Aynı anda pek çok rapor hazırlanması gerekmekte, bu da raporların yetersiz olmasına yol açmaktadır (Algan, 2007: 167-168). Günümüzde uluslararası hukukta bu tür parçalanmalar (fragmentation) çok sık olmakta, devletlerin farklı sözleşmelerden aynı anda yükümlülükleri doğabilmektedir. Bunu önlemek için kapsamlı bir kodifikasyon çalışması

yapılması yerinde olacaktır. Aksi halde ilgili raporların hazırlanması bir formaliteden ileri gidemeyecektir.

Rapor verme ediminin yerine getirilmesi konusunda herhangi bir yaptırımın bulunmaması ve devletlerin bu yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınması¹⁴ nedeniyle ne yazık ki rapor verme sisteminin uygulamada çok etkili olduğunu söylemek zordur (Crave, 1995: 64). Ayrıca bu sistem, zaman kaybına yol açması ve pahalı olması nedeniyle eleştirilmektedir (Alston, 1987: 332-333). Dahası ESKHK, İnsan Hakları Komitesi gibi rapor verme sisteminin işleyişi ile ilgili diğer organların uygulamalarını taklit etmekte (Alston, 1987: 333). Oysa sosyal hakların farklı niteliklerinin gözönünde bulundurulması büyük önem taşımaktadır. Bunun için de UÇÖ ve Dünya Sağlık Örgütü gibi BM'in ilgili uzmanlık kuruluşlarından yardım alınmalıdır. Son dönemlerde bu husus dikkate alınarak özellikle sivil toplum örgütlerinin katkısından yararlandığı dikkat çekmektedir (Algan, 2007: 185; Craven, 2001: 467). Böylece bu örgütler ile sağlanan bilgi akışı sayesinde ESKHK, diğer BM komiteleri ile karşılaştırıldığında rapor verme sistemini daha etkili bir yola çevirmeyi başarmıştır (Simma, 1995: 279).

Rapor verme sisteminin işlerliğinin sosyal haklar bakımından medeni ve siyasi haklara göre daha önemli olduğu açıktır. Çünkü, sosyal haklara ilişkin BM sistemi içinde etkili olan denetim mekanizması rapor verme sistemidir. Bu haklar için henüz bireysel başvuru yolu işlerlik kazanmış değildir. Ayrıca bu hakların dava edilebilir nitelikleri kabul görmediğinden rapor verme sistemine önem verilmesi gerektiği açıktır. Bu nedenle ilgili mekanizmanın daha etkili yaptırımlarla desteklenmesi için çalışmalar yapılması önemli bir ihtiyaca cevap verecektir.

3. Genel Yorumlar

Genel yorumlar, ESKHK'nin, Sözleşme ile korunan hakların güvence altına alınması amacıyla herhangi bir rapora bağlı olmayan ve hukuki bağlayıcılığı da bulunmayan yorumlardır. Sözleşme hükümlerini açıklığa kavuşturmada ve taraf devletlerin rapor verme edimini gerekli şekilde yerine getirmelerini sağlamada önemli bir role sahiptir (Algan, 2007: 187). Böylece genel yorumlar, Komite tarafından yürütülen insan haklarının geliştirilmesi işlevinin en etkili araçları olmayı başarmıştır.

Sözgelimi ESKHK, 1 no'lu Genel Yorumu'nda taraf devletlerin rapor sunma yükümlülükleri ile ilgili önemli açıklamalar yaparak, rapor verme sisteminin önemini, amacını açıklığa kavuşturmuştur. İlgili genel yorumda, devletlerin üzerine düşen görevler ayrıntılı bir şekilde belirlenmiş, Sözleşme'de yer alan hakların güvence altına alınıp alınmadığı ile ilgili geniş ve düzenli bilgi verilmesi gerektiği ve kamuoyunun bilgilendirilerek toplumun da ekonomik, sosyal ve kültürel haklar ile ilgili oluşacak politikalara katılmasının önemi vurgulanmıştır.¹⁵ Ayrıca Komite, Sözleşme'ye taraf devletlerin iç hukuk sistemlerinde gerekli düzenlemeleri yapmaları konusunda da genel yorumlara başvurmuştur. Devletler, “*iç hukuk ve antlaşmalara riayet*” başlığını taşıyan 1969 tarihli Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi (VAHS)

¹⁴ Devletlerin rapor verme ile ilgili öngörülen zaman aralıklarına uymaları gerekir. İlgili sürelerin zaten uzun olması nedeniyle devletlerin bu süreleri geçirmemeye özen göstermeleri önemlidir. Ancak bu konuda devletlerin hassasiyet gösterdiklerini söylemek zordur.

¹⁵ Konu ile ilgili ayrıntılar olarak bkz. ([http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?Opendocument): 15.05.2011)

¹² AmİHS ile AİHS'de bu denetim yoluna yer verilmediğini belirtmek gerekir.

¹³ Komite, *barınma hakkı* ihlalleri ile ilgili şikayetler konusunda daha fazla bilgi toplamak amacıyla Panama ve Dominik Cumhuriyeti'ne iki kişiden oluşan bir misyon gönderme kararı almıştır. Bu devletler ilk başta bu talebi kabul etme konusunda çekimser davranmış olsalar da daha sonra gizlilik ilkesi çerçevesinde kabul etmişlerdir. Şüphesiz, Komite'nin böyle bir yetkisi yoktur ve bu durum uygulama ile ortaya çıkmıştır. (“*Report on the Technical Assistance Mission to Panama*” in Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN doc. E/1996/22; “*Report on the Technical Assistance Mission to Dominican Republic*” in Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN doc. E/1998/22).

madde 27 uyarınca iç hukuklarını antlaşmanın gereklerini yerine getirmeme konusunda bahane olarak gösteremezler. Bir başka ifade ile iç hukuklarında antlaşmaların gerektirdiği düzenlemeleri yapmaları gerekmektedir. Komite, genel yorumlar aracılığı ile ESKHS'ne taraf devletlerin iç hukuk sistemlerinde ne gibi düzenlemeler yapmaları gerektiği konusunda açıklamalar yapmaktadır (Eide, 2001:546). 3 no'lu Genel Yorum'da Sözleşme'den doğan hakların doğrudan "uygulanabilir olduğu" ifade edilmiştir.¹⁶

Sonuç olarak Taraf devletlerin Sözleşme'yi daha iyi anlamaları ve rapor verme edimlerini daha iyi yerine getirebilmeleri için "genel yorumlar" son derece yol gösterici ve faydalıdır.¹⁷

4. Bireysel Başvuru Sisteminin Kabul Edilmesi

aa. Genel Olarak

Rapor verme sisteminin etkili olarak işlememesi nedeniyle taraf devletlerin Sözleşme'den doğan yükümlülüklerinin denetimi pek mümkün olamamıştır. Bu da farklı mekanizmaların geliştirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Şüphesiz söz konusu yollardan en önemlisi bireysel başvuru yolunun kabul edilmesidir. Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nde kabul edilen ilgili yolun, ikiz sözleşmesi olan ESKHS'ne de teşmil edilmesi büyük önem taşımaktadır. Sosyal haklar ile ilgili en önemli sorun, sosyal hakların insan haklarının bir parçası olarak kabul edilip edilmeyeceği noktasında düğümlenmektedir. Bu yöndeki tartışmalar günümüzde halen devam etmektedir. Öte yandan uluslararası düzenlemelere göre devletlerin sosyal hakların gerçekleştirilmesinden sorumlu olduğu da unutulmamalıdır (Karan, 2007: 31).

Bireysel başvuru, diğer iki mekanizma ile karşılaştırıldığında somut ihlallerin tespiti ve giderilmesinde en iyi yol olarak karşımıza çıkmaktadır; çünkü verilen bilgiler doğrultusunda başvuruyu değerlendirecek olan organ konuyu derinlemesine değerlendirme olanağı bulacaktır (Algan, 2007: 169). Rapor verme sistemine göre daha dar kapsamlı bir değerlendirmeye olanak verse de uluslararası denetim açısından bireysel başvurunun kabul edilmesi çok önemli bir aşamadır.¹⁸ *Sosyal Hakların Dava Edilebilir Olup Olmadığı Sorunu*

Önce de ifade edildiği gibi, sosyal hakları farklı bir kategoride değerlendiren genel bir yaklaşım, bu hakların medeni ve siyasi haklardan farklı olduğunu ve dava edilebilir nitelikte olmadığını ileri sürmektedir (Choukroune, 2005: 44). İnsan haklarının hak niteliği kazanabilmesinin önkoşulu, hukukta yer alan diğer haklar gibi hukuken öne sürülebilir ve korunabilir olmasıdır. Medeni ve siyasi haklar açısından temin edilen koruma mekanizmaları ile (AİHM ve BM İnsan Hakları Komitesi gibi) bu koşul sağlanmıştır. Ne yazık ki sosyal haklar

¹⁶ Örneğin 4 no'lu yorumunda *barınma hakkı*, 12 no'lu yorumunda *gıda hakkı*, 13 no'lu yorumunda *eğitim hakkı* ile ilgili taraf devletlerin neler yapması gerektiğini belirtmiştir. (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>; 25.05.2011).

¹⁷ Komite'nin günümüze kadar yapmış olduğu genel yorumlar için bkz. (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>; 25.05.2011).

¹⁸ Konu ile ilgili olarak AİHS'nin ikizi sayılabilecek olan Avrupa Sosyal Şartı'nda bireysel başvuruya yer verilme-yip, kolektif şikâyet yoluna yer verilmesi eleştirilmektedir. Esas olarak çalışma yaşamına ve çalışan kesimlere ilişkin bir alanda haklar ve güvenceler içeren UÇÖ Sözleşmeleri'nde bu denetim sistemine yer verilmesi mümkün görünse de Sosyal Şart'ın sadece çalışanların haklarına indirgenecek bir belge olarak kabul edilme-mesi gerekir; çünkü Şart'ta yer alan diğer sosyal haklara ilişkin bireysel ihlallerin kolektif şikâyet sistemi ile korunması zordur. (Algan, 2007:223-224)

açısından henüz böyle bir kabul söz konusu değildir (Chong, 2009: 184). Doğası gereği bu hakların hukuk mahkemeleri önünde ileri sürülemedikleri ve yargıçlar tarafından uygulanamadıkları ileri sürülmektedir (Scheinin, 2001: 29). Bununla birlikte, 1986 yılında kabul edilen "ESKHS'nin Yorumuna İlişkin Limburg İlkeleri"nde Sözleşme'nin en azından bazı hükümlerinin mahkemeler tarafından uygulanabileceği belirtilmiştir (Limburg İlkeleri m. 8: UN doc.E/CN.4/1987/17).

Son dönemlerde "bütüncül yaklaşım" (integrated approach) olarak ifade edilen ve sosyal hakların korunması açısından da medeni ve siyasi haklar için geçerli olan mekanizmaların kullanılabilmesini ifade eden çok sayıda AİHM ve İnsan Hakları Komitesi kararı bulunmaktadır. Başta "ayrımcılık yasağı" olmak üzere "yaşam hakkı", "işkence yasağı", "adil yargılanma hakkı" gibi ilk kuşak haklara sosyal hakların korunmasında farklı şekillerde başvurulabilmektedir (Karan, 2007: 32). Örneğin, İnsan Hakları Komitesi, bazı kararlarında *sağlık* ve *barınma* hakkını "yaşam hakkı" kapsamında değerlendirmiştir. Benzer nitelikte bir kararı Türk Anayasa Mahkemesi de vermiştir (E.1990/27, K.1991/2: 17.01.1999). AİHM de bazı kararlarında *ücretsiz adli yardımdan yararlanma* hakkını, "adil yargılanma hakkı"nın bir parçası olarak görmektedir. Aslında böylece yapılmak istenen tüm insan haklarının *evrensel, bölünmez, birbiri ile bağımlı ve ilişkili* olduğuna vurgu yapmaktadır. Bu durum, 1993 tarihli *Viyana Deklarasyonu ve Eylem Programı*'nda ifade edilmiş,¹⁹ haklar arasında bir ayırım ve hiyerarşi olduğu iddialarına son verilmiştir. Bir kez daha vurgulamak gerekirse, insan hakları "birisini olmadan öteki eksik ve anlamsız" olan bir nitelik taşımaktadır. (Şahin, 2010: s.714)

BM İnsan Hakları Komitesi, 9 Nisan 1987 tarihli kararlarında Hollanda'ya karşı yapılmış olan üç başvuruda, Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 26. maddesinde yer alan "ayrımcılık yasağı"nın, ekonomik, sosyal ve kültürel hakların korunması için de uygulanabileceğini vurgulamıştır.²⁰ Komite'nin söz konusu kararıyla ilk kuşak haklar için geçerli olan koruma mekanizmaları ile sosyal hakların da korunmasının yolu açılmıştır. Bu karar verilirken 1969 tarihli VAHS'nin 31. maddesi dikkate alınarak Sözleşme'nin hazırlık çalışmalarına ve o dönemde yapılan tartışmalara bakılmıştır.²¹

Komite'nin vermiş olduğu kararda sosyal güvenlik açısından evli kadın/evli olmayan kadın ayırımı yapılmasının ayrımcılık teşkil ettiği görülmektedir. Ardından Komite, benzer nitelikte çok sayıda karar vermiştir.²² Bu konuda ilginç başka bir karar, eşcinsel bir çiftin uzun süre birlikte yaşadktan sonra eşlerden birinin ölmesi üzerine diğer eşin, ölen eşin emekli maaşının kendisine bağlanması için yaptığı başvurunun reddedilmesi sonucu verilmiştir. Eylül 2003 tarihli *Young v. Australia* adlı bu kararında Komite, ayrımcılık yasağının ihlal edildiğine karar vermiştir.²³

¹⁹ (<http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2007/unisinf216.html>; 25.05.2011).

²⁰ Bkz. *Zwaan-de Vries v. Netherlands*, par.12.2-12.3 (http://www.escr-net.org/usr_doc/HR's_Committee_Decision_Brooks.html; 25.05.2010).

²¹ İlgili maddede antlaşmaların yorumunda uygulanacak kurallar düzenlenmiştir.

²² Bkz. *Pauger v. Austria*; *Vos v. Netherlands*; *P.P.C. v. Netherlands*; *Gueye v. France*; *Orihuela v. Peru*; *Pons v. Spain*; *Drake v. New Zealand*.

²³ Karar için bkz. (<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/3c839cb2ae3bef6fc1256dac002b3034?Opendocument>; 25.05.2010; (Scheinin, 2001: 32-33).

Benzer şekilde, ayrımcılık yapma yasağının yanı sıra adil yargılanma hakkı ile ilgili bazı davalarda da sosyal haklar ile ilişkilendirilmiştir. Örneğin AİHM, *Airey v. Ireland* Davası'nda Sözleşme'nin kapsamında yer alan haklar ile sosyal haklar arasında "su geçirmez" (water tight) bir ilişki olmadığını belirtmiş ve ücretsiz adli yardım talebinin sosyal haklardan sayılması gerektiği ifade edilmiştir.²⁴ Böylece AİHS'nin 6. maddesinde yer alan adil yargılanma hakkı kapsamına devletlerin ücretsiz adli yardım taleplerini karşılaması da dâhil edilmiştir.²⁵

Bütüncül yaklaşım bağlamında "yaşam hakkı" ya da "özel veya aile hayatının korunması" da sosyal haklar ile ilişkilendirilebilir. Örneğin barınma ya da bununla bağlantılı bazı talepler bu hak kapsamında değerlendirilebilir (Scheinin, 2001: 40). Buna bir örnek vermek gerekirse, *Lopez Ostra v. Spain* Davası'nda AİHM, çevreye verilen zararlardan kaynaklanan sağlık problemleri nedeniyle AİHS'nin 8. maddesinde yer alan özel yaşam ve aile hayatının ihlal edildiğine karar vermiştir (*Lopez Ostra v. Spain*, judgement of 9 December 1994, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, n.303-C).

Sonuç olarak, Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin gereği olarak kurulan İnsan Hakları Komitesi, bir yandan Sözleşme'nin getirdiği rapor sistemini yürütmekte; diğer yandan da çok önemli bir başka işlevi yerine getirerek I no'lu İhtiyari Protokol'e taraf devletler aleyhine yapılan bireysel başvuruları inceleyip karara bağlamaktadır. Benzer şekilde ESKHK'nin de aynı fonksiyonu görebilmesi için bireysel başvuru yolunun sosyal haklar açısından da kabul görmesi ve dava edilebilirlikleri konusunda bir uzlaşma sağlanması gerektiği açıktır. Bunun için öncelikle sosyal hakların iç hukuk sistemlerinde güçlendirilmesi gerekir. Belirtilen nedenle sosyal hakların iç hukuk düzenlemelerinde kesin bir dille belirlenmiş olması önemlidir. Örneğin Güney Afrika, Kuzey İrlanda ve İskoçya'da bu yönde yeni düzenlemeler yapılmıştır (Chong, 2009: 187).

bb. Bireysel Başvurunun Önemi ve Geleceği

Bireysel başvuru diğer iki mekanizma ile karşılaştırıldığında somut ihlallerin tespiti ve giderilmesinde en iyi yol olarak karşımıza çıkmaktadır; çünkü verilen bilgiler doğrultusunda başvuruyu değerlendirecek olan organ konuyu derinlemesine inceleme olanağı bulacaktır (Algan, 2007: 169).

Sosyal hakların uluslararasılaşmasında önemli bir role sahip olan bu yolun kabul edilmesi için uzun uğraşlar verilmiştir. Bireylerin taraf devletler aleyhine, Sözleşme'de yer alan haklardan biri ya da daha fazlasının ihlal edildiği gerekçesi ile ESKHK'ne başvurabileceğini düzenleyen bir ek protokol hazırlanması çalışmalarına başlanmıştır (Craven, 2001: 468). İnsan Hakları Komisyonu tarafından taslak metin hazırlanması için bir çalışma grubu oluşturulmuştur. İlgili çalışma grubu, birey ve birey gruplarının ESKHK'ne bireysel başvurusunu içeren tasarıyı düzenlemiştir.²⁶ Ardından çalışmalar netice vermiş ve 10 Aralık 2008'de BM Genel Kurulu tarafından bireysel başvuruyu tanıyan ihtiyari protokol kabul edilmiştir. Bu

güne kadar ilgili Protokol 36 devlet tarafından imzalanmış, 3 devlet tarafından da onaylanmıştır.²⁷

Sosyal haklar için bireysel başvuru yolunu destekleyen ve karşısında olan pek çok görüş ortaya çıkmıştır. Destekleyenlere göre, bu yolun kabul edilmesi, sosyal hakların uluslararası alanda öneminin daha iyi anlaşılması için önemli bir fırsattır. Söz konusu Protokol'ün onaylanması desteklenmelidir; çünkü ESKHS'ne taraf devletlerin hangi hallerde Sözleşme hükümlerini ihlal etmiş kabul edileceği somut başvurular ile daha iyi belirlenecektir. Böylece Sözleşme'nin uygulanması ve etkinliği artacak, bireyler açısından sosyal hakların gerçekleşmesi temin edilebilecektir (Simmons, 2009: 65). Günümüzde halen bu hakların uygulanma alanı ile ilgili varolan belirsizliklerin giderilmesi için somut olayların yol gösterici olacağı açıktır.

Bireysel başvuru ile ilgili en önemli engel ise, bu başvuruların kolaylıkla kabul edilemez bulunmalarıdır. Dahası bunların kabul edilebilirliğinin incelenmesi de çok zaman alabilmektedir. Örneğin BM Sözleşmeleri söz konusu olduğunda bu süre iki yılı bulabilmektedir (Charlesworth, 1998: 75). Komitelerin bireysel başvuru sonucunda yapmış olduğu değerlendirme de "karar" değil "görüş" ya da "düşünce"den ibaret olmaktadır. Bir başka ifade ile BM komiteleri sadece hiçbir yaptırım olmayan bir görüş ile ihlal durumunu tespit etmekle ve bununla ilgili ihlalde bulunan devlete öneride bulunmakla yetinmektedir. Bu konuda AİHS çok daha ileri bir düzenleme içermektedir; çünkü bireysel başvuru, tazminat gibi güçlü bir yaptırım mekanizması ile desteklenmektedir. Öte yandan AİHS temel olarak kişisel ve siyasal hakları güvence altına almaktadır. Sosyal haklar ise önce de ifade edildiği gibi Avrupa Sosyal Şartı'na konu olmuştur.

Gelinen noktada sosyal hakların korunması açısından bireysel başvuru yolunda atılmış olan adımlar son derece önemlidir. Ancak devletlerin bu konuda çok istekli olmadıkları dikkat çekmektedir. Katılımcı sayısının artması için bireylerin ve sivil toplum örgütlerinin bu konuda çalışmalar yapması büyük önem taşımaktadır. Aksi halde Protokol, ölü doğmuş bir metin olarak kalacaktır.

III. EKONOMİK, SOSYAL, KÜLTÜREL HAKLAR SÖZLEŞMESİ ve TÜRKİYE

A-Genel Olarak

Türkiye'de sosyal haklar, batıda yaşanan gelişmelere koşut olarak, II. Dünya Savaşı sonrasında gelişmeye başlamıştır. Sosyal hakların anayasal olarak güvence altına alınması ise, gecikmeli olarak 1961 Anayasası ile gerçekleşmiştir. Gerek 1961 Anayasası gerek 1982 Anayasası'nda sosyal devlet ile sosyal adalet ilkelerine ve bir sosyal ve ekonomik haklar listesine yer verilmiştir.²⁸ Ancak bu hakların gerçekleştirilmesi, önce de bahsedildiği gibi gerek 1961 Anayasası (madde 53) gerek 1982 Anayasası (madde 65) ile ekonomik gelişmişlik düzeyi, belirlenecek öncelikler ve devletin mali olanaklarının elverişliliği gibi şartlara

²⁴ Karar için bkz. (http://www.escri-net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=400936: 26.05.2010).

²⁵ Ayrıca benzer yönde başka kararlar için bkz. (Karan, 2005: 50).

²⁶ Bkz. Open-ended Working Group on an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, "Comments to the Draft Optional Protocol to the ICESCR", E/CN.4/2004/WG.23/CRP.6, para.A/1.

²⁷ Protokol, İspanya, Moğolistan ve Ekvator tarafından onaylanmıştır; ancak yürürlüğe girebilmesi için 10 devlet tarafından onaylanması ve üç ay beklenmesi gerekmektedir (http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en: 13.05.2011).

²⁸ 1982 Anayasası, son yıllarda geçirdiği olumlu gelişmelere rağmen sosyal ve ekonomik hakları düzenleme bakımından 1961 Anayasası'nın gerisinde kalmaktadır. (Algan, 2007: 254)

bağlanmıştır.²⁹ Sosyal haklar, genel olarak Anayasa dışında, Türkiye'nin tarafı olduğu UÇÖ Sözleşmeleri, Avrupa Sosyal Şartı, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı³⁰ ve ESKHS sayesinde güçlendirilmiştir.

Türkiye, 1966 yılında BM Genel Kurulu tarafından imzaya açılan ve 1976 yılında yürürlüğe giren ESKHS'ni uzun bir gecikmenin ardından 2000 yılında imzalamış, 18.06.2003 tarihinde onaylamıştır.³¹ Türkiye, Sözleşme'yi onaylayan son Avrupa Konseyi üyesidir. İç hukuk mevzuatında Sözleşme maddeleri ile çelişen bazı düzenlemeleri olması nedeniyle böyle bir gecikme olduğunu söylemek mümkündür (Gülmez, 1991: 103-138). Uygulamada, Türkiye'nin Sözleşme'den kaynaklanan yükümlülüklerinin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi için henüz tek yolun rapor verme sistemi olduğu görülmektedir. Belirtilen nedenle de, Türkiye için söz konusu mekanizmanın işlemesi büyük öneme sahiptir. Türkiye, kendisine sunulan bu fırsatı ilk defa kullanmış ayrıntılı bir rapor hazırlayarak Komite'ye sunmuştur. Daha sonra ilgili rapora ilişkin kısa bir değerlendirme yapılacaktır.

B-ESKHS'nin Türk Hukuk Sistemi'ndeki Yeri ve Önemi

Sözleşme, Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca iç hukukumuzda kanun hükmündedir ve Sözleşme hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz. 2004 yılında Anayasa'nın 90. maddesine eklenen son fıkra ile uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki yeri ile ilgili bir değişiklik yapılmıştır.³² Eklenen cümle şöyledir;

“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi halinde çıkabilecek uyumsuzluklarda uluslararası antlaşma hükümleri esas alınır.”

Bu düzenlemeden ESKHS'nin kanunlara göre önceliği olduğu sonucu çıkmaktadır. Bir başka ifade ile bir Türk Mahkemesi, sosyal haklar ile ilgili önüne gelen bir uyumsuzlukta, konuya ilişkin bir kanun hükmü ile ESKHS'nin herhangi bir maddesi arasında çelişki bulunması halinde Sözleşme maddesine göre karar verecektir. Ancak burada hemen şunu belirtmek gerekir. Bazı durumlarda iç hukuk düzenlemeleri Sözleşme'den daha ileri bir düzenleme içerebilir. Bu durumda şüphesiz hangi düzenleme daha lehte sonuçlar doğuracaksa o düzenlemenin uygulanması gerekecektir.

²⁹ 1982 Anayasası'nda “kültürel haklar” a ayrı bir hak kategorisi olarak yer verilmemiştir. Anayasa'nın ikinci kısmının üçüncü bölümü, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi “Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler” başlığını taşımaktadır. Öte yandan farklı kültürel haklar olarak değerlendirilebilecek düşünce, konuşma, yayın ve eğitim gibi çok sayıda hak yer almaktadır. Ancak bu düzenlemeler daha çok “genel kültürel haklar” a ilişkin olup, bilim ve sanat özgürlüğü dışında “özel kültürel haklar” a yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır (ALGAN, 2007: 286-287); Ayrıca konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. (KABOĞLU, 2009, ss.43-60).

³⁰ Türkiye, 28 yıllık bir gecikme ile 1961 yılında imzalamış olduğu Avrupa Sosyal Şartı'nı 1989 yılında onaylamıştır. 3 Ekim 2006'da Torino Protokolü ile Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı da imzalamış, 19 Nisan 2007'de BK kararnamesinin RG'de yayımlanması ile Şart yürürlüğe girmiştir. Böylece sosyal haklar konusunda yeni yükümlülükler altına girmiştir.

³¹ Bkz. “4867 sayılı Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin Uygun Bulduğuna Dair Kanun”, 18.06.2003 tarih ve 25142 sayılı RG11.08.2003 tarih ve 25196 sayılı RG; Ayrıca Türkiye'nin taraf olduğu insan hakları sözleşmeleri için bkz. (<http://www.ohchr.org/EN/countries/ENACARRegion/Pages/TRIndex.aspx>; 05.06.2011).

³² Bkz. 07.05.2004 tarihli, 5170 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, m.7, RG 22.05.2004, S.25469.

Türkiye, Sözleşme'yi bir çekince ve üç beyan ile onaylamıştır. Türkiye'nin çekince koyduğu madde, Sözleşme'nin eğitim hakkını düzenleyen 13. maddesidir. İlgili maddenin 3. ve 4. paragraflarını Anayasa'nın 3., 14. ve 42. maddelerindeki hükümler çerçevesinde uygulamama hakkını saklı tutmuştur. Söz konusu maddeler incelendiğinde Sözleşme'nin 13. maddesine konulan çekincenin ardında yatan nedenin Türk vatandaşlarına Türkçe dışında bir dilde eğitim öğretim hakkının önüne geçilmek istenmesi olduğu söylenebilir (Algan, 2007: 290).

Genel olarak Sözleşme'de düzenlenen ekonomik ve sosyal haklar ile 1982 Anayasası'nda düzenlenen haklar arasında paralellik olduğu görülmektedir. “Kültürel yaşama katılma” Sözleşme'nin kazandırdığı önemli bir haktır. Ayrıca Anayasa'da yer almakla birlikte içeriği tam olarak belirlenemeyen hakların somutlaşması bakımından da Sözleşme'nin önemli bir katkısı olmuştur. Sosyal haklar konusunda uluslararası bir yükümlülük altına girilmesi önemli bir gelişmedir. Zayıf da olsa mevcut koruma mekanizmaları ile Türkiye'de sosyal hakların güvence altına alındığını söylemek mümkündür.

Türkiye, henüz sosyal haklar için bireysel başvuruya olanak veren İhtiyari Protokol'ü imzalamamıştır. Öte yandan Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi açısından bireysel şikâyetleri inceleme olanağı sağlayan İhtiyari Protokol'ü onaylamış ve bu karar 25.08.2006'da Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.³³ Ancak Protokol'e Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin ayrımcılık yasağını düzenleyen 26. maddesi ile ilgili bir çekince koymuştur. İlgili çekince,

“Sözleşme'nin 26. maddesinin ihlal edildiği iddiasını taşıyan şikâyetlerde, söz konusu Sözleşme'de garanti altına alınan haklar dışındaki haklara atıf yapılan ihlal iddialarına ilişkin şikâyet bildirimlerini kapsamayacağı” şeklindedir.

Türkiye'nin söz konusu çekince ile sosyal hakların ayrımcılık yasağı kapsamında bireysel şikâyete konu olmasının önüne geçmek istemektedir (Karan, 2007: 48). Mevcut çekince, bize Türkiye'nin sosyal haklar konusunda bireysel şikâyet mekanizmasına pek de sıcak bakmadığına dair bir ipucu vermektedir; çünkü hatırlanacağı üzere İnsan Hakları Komitesi, ayrımcılık yasağının söz konusu olduğu durumlarda bireysel başvuru yolunun sosyal haklar için de uygulanabileceği yönünde çeşitli kararlar vermiştir. AİHM'nin de benzer yönde kararları olduğu düşünüldüğünde, bir Türk vatandaşının örneğin, adli yardım talebi karşılanmadığı gerekçesi ile adil yargılanma hakkının ihlal edildiğini ileri sürerek AİHM'ne başvurması mümkündür.

Sosyal haklara ilişkin uluslararası sözleşmelerin kabul edilmesini takiben devletler anayasalarında bu haklara yer vermeye başlamıştır. Buna koşut olarak da gelişmekte olan ülkelerde faaliyet gösteren insan hakları komisyonları, ekonomik ve sosyal hakların yorumlanması ve uygulanması konusunda aktif faaliyet göstermektedir (Simmons, 2009: 67). Örneğin Endonezya'da İnsan Hakları Komisyonu, 2001 yılında baktığı davaların yaklaşık %45'inde sağlık hakkının ihlal edildiğine karar verilmiştir (Tomasevski, 2010). Türkiye açısından duruma bakıldığında ise, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun vermiş olduğu raporlarda, sosyal haklara ilişkin az sayıda karar verildiği görülmektedir.³⁴ Ancak burada ilginç bir noktaya değinmekte yarar bulunmaktadır. 2007 yılında Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı'na

³³ Söz konusu Protokol, BM İnsan Hakları Komitesi'nin, insan hakları ihlallerine ilişkin olarak bireylerin şikâyetlerini alma ve değerlendirme yetkisini tanımaktadır. Buna göre, bireyler hak ihlalleri konusunda BM İnsan Hakları Komitesi'ne de başvuru yapabileceklerdir.

³⁴ Örnek olarak bkz. (http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/rapor_donem23.htm; 03.06.2010).

yapılan ihlal başvurularında ilk sırada yer alan hak kategorisi “sağlık ve hasta hakkı” (115); onu takip eden kategoriler ise, “mülkiyet hakkı” (84) ve “kötü muamele yasağı” ihlali (79) olmuştur.³⁵ Çalışma ve sözleşme özgürlüğü ile sosyal güvenlik hakkı konusunda yapılan başvuru sayısı da ilk sıralarda yer almaktadır. Genel olarak ise, son yıllarda tüm hak kategorileri için yapılan başvuru sayısı ciddi ölçüde artmıştır.³⁶ Sayısal veriler göstermektedir ki bireylerin sosyal haklara ilişkin bilinç düzeyleri artmakta ve yaşam kalitesinin artması yönünde talepleri gündeme gelmektedir. Belirtilen nedenle Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı’nın 2007 tarihli raporunda sosyal haklara ilişkin taleplerin artması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir.³⁷

C. Türkiye’nin ESKHK’ne Sunduğu Rapora İlişkin Bir Değerlendirme

Türkiye ilk defa, 2010’da ESKHS’nin 16 ve 17. maddelerine uygun olarak ESKHK’ne bir rapor sunmuştur (E/C.12/TUR/Q/1). Hazırlanan raporda, 1990 yılından 2008 yılının ikinci yarısına kadar sosyal haklar ile ilgili gelişmeler sayısal verilere dayanarak ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır. Dışişleri Bakanlığı koordinasyonu ile tüm bakanlıkların işbirliği sonucunda hazırlanan 158 sayfalık raporda Sözleşme’de yer alan yükümlülükler bazında iç hukukta hangi yasal ve idari düzenlemelerin yapıldığı maddeler bazında tek tek sayılmaktadır.³⁸ Ayrıca Komite’nin yapacağı analize katkı sağlamak amacıyla çeşitli sivil toplum örgütleri de kendi faaliyet alanları ile ilgili hazırlanmış oldukları raporları iletilmişlerdir. Örneğin çok sayıda katılımcı ile hazırlanan engellilere ilişkin bir rapor Mayıs 2010’da ön hazırlık aşamasında sunulmuştur. Komite de sunulan rapor ile ilgili ayrıntılı bir değerlendirme yapmış, değerlendirme öncesinde Türk yetkililerine çeşitli sorular yöneltilmiştir.

Türkiye tarafından hazırlanan rapor ile ilgili olarak öncelikle, Sözleşme hükümlerinin ulusal mahkemeler tarafından uygulandığına dair çeşitli örnekler gösterilmesi talep edilmiştir (E/C.12/TUR/Q/1: par.1). Türkiye’nin Sözleşme’ye koymuş olduğu çekinceleri geri alıp almayacağı (E/C.12/TUR/Q/1: par. 3) ve sosyal haklar konusunda Paris İlkeleri’ne uygun yetkili bir organ oluşturulup oluşturulmayacağı sorulmuştur (E/C.12/TUR/Q/1: par. 4). Ardından Sözleşme’nin 2. maddesinde yer alan ayrımcılık yasağının uygulanması ile ilgili bilgi talep edilmiştir.³⁹ Türkiye de tüm bu sorulara ayrıntılı bir şekilde yanıt veren bir ek rapor sunmuştur. Öncelikle Sözleşme’de yer alan hakların ihlalleri halinde Türk Mahkemeleri’ne doğrudan başvurulabileceği belirtilmiş, Sözleşme’ye koyulan çekincelerin uluslararası hukuka uygun olarak devlet egemenliğinin bir sonucu olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte, Kadına Karşı Her Türü Ayrımcılığın Kaldırılması Sözleşmesi’ne koyulan bütün çekincelerin kaldırıldığı belirtilmiştir (E/C.12/TUR/Q/1/Add.1: par. 1-6). Ayrıca, 12 Eylül 2010’da

³⁵ Bkz. “Başbakanlık Türkiye İnsan Hakları Başkanlığı 2007 Raporu” (<http://www.ihb.gov.tr/Raporlar.aspx>; 03.06.2010: s.21).

³⁶ Sayısal veriler için bkz. “Başbakanlık Türkiye İnsan Hakları Başkanlığı 2007 Raporu”, (<http://www.ihb.gov.tr/Raporlar.aspx>; 03.06.2010: 21-22).

³⁷ “Türkiye İnsan Hakları Başkanlığı 2007 Raporu” (<http://www.ihb.gov.tr/Raporlar.aspx>; 01.06.2010: 23).

³⁸ Türkiye tarafından sunulan rapor için bkz. (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/405/55/PDF/G1040555.pdf?OpenElement>; 02.06.2010).

³⁹ Konu ile ilgili olarak cinsiyet ayrımcılığının önlenmesi, azınlık hakları, engelli vatandaşların hakları ile mülteci ve yabancıların hakları konusunda yapılan çalışmalar hakkında bilgi istenmiş; bu konular hakkında İnsan Hakları Başkanlığı’ndan istatistikî veri talep edilmiştir (E/C.12/TUR/Q/1: par.5-9). Ardından da çalışma hakkı ve işçilerin çalışma koşulları ve sosyal güvenlik ile ilgili çeşitli sorular yöneltilmiştir (E/C.12/TUR/Q/1: par.12-18).

referandum sonucu konuyla ilgili yapılan önemli anayasa değişikliklerinden bahsedilmiştir. Sosyal haklar açısından çok önemli olan ombudsmanlık kurumunun oluşturulacağı belirtilmiştir (E/C.12/TUR/Q/1/Add.1: par.8-9). Anayasa’nın 10. maddesinde yapılan değişiklik ile kadın erkek eşitliğine vurgu yapılmıştır.⁴⁰ Ayrımcılığın önlenmesi ile ilgili Ceza Kanunu’nda da önemli değişiklikler olmuştur (E/C.12/TUR/Q/1/Add.1: par.11-15). Kadınların çalışma hayatındaki yeri ile ayrıntılı veriler sunulmuştur. Burada dikkat çeken husus, kadınların genel olarak iş hayatında önemli görevler üstlenememeleridir. Sözelimi akademisyen bayan sayısı genel olarak çok olmakla birlikte, bayan dekan ve rektör sayısı çok azdır (E/C.12/TUR/Q/1/Add.1: par.61).

Üzerinde önemle durulan azınlık hakları ile ilgili olarak oluşturulan Azınlık Hakları’nı Denetleme Komitesi ve faaliyetleri hakkında ek rapor ile ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.⁴¹ 5378 sayılı Engelliler Kanunu sonucu yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilmiştir. Ayrıca mülteciler, sığınmacılar ve yabancıların çalışma koşulları ile ilgili yapılan düzenlemelerden bahsedilmiştir. Çocuk hakları da raporda ayrıntılı olarak yer alan konulardan biri olmuştur. Zorunlu eğitimin 8 yıla çıkması önemli bir gelişme olarak kaydedilmiştir.⁴² Yeni Medeni Kanun ile evlenme yaşı 15’ten 17’ye çıkarılmış, çocuk yaşta evliliklere son verilmesi istenmiştir.

Genel olarak ESKHK’nin rapor ile ilgili değerlendirmesinde özellikle azınlık hakları üzerinde durduğu ve bu konuda yapılan çalışmaların yeterli bulmadığı anlaşılmaktadır. Kadına yönelik şiddet ve ayrımcılık da yine önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir başka konu, AİHM’nin Türkiye aleyhine adil yargılanma hakkının ihlali ve işkence gibi konularda çok sayıda karar vermiş olmasıdır. Yeni nükleer santral tesisleri ile ilgili Japonya örneği sonrası santrallerden etkilenecek olan çevre ile görüşülüp, gerekli önlemlerin alınıp alınmadığı da sorulmuştur. Görüldüğü üzere son derece ayrıntılı olan rapor ve Komite’nin değerlendirmesi tüm eleştiri ve eksiklere rağmen Türkiye açısından önemli bir kılavuz olmuştur. Türkiye kendisine sunulan bu fırsatı lehine çevirerek olumlu sonuçlar çıkarmalıdır. Yargı organları Sözleşme hükümlerini uygulamaya özen göstermelidir. Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuru yolunun açılması sosyal hakların korunmasında önemli bir rol üstlenebilir.⁴³ Sonuç olarak 2001 yılından bu yana gerek Anayasa gerek diğer kanunlarda yapılan değişiklikler ve yenilikler sosyal hakları güçlendirmeyi hedeflemiş olmakla birlikte, halen önemli eksikliklerin bulunduğu görülmektedir.

SONUÇ

Sosyal hakların korunması meselesi günümüzde halen çok tartışmalı bir noktadadır. Özellikle bu hakların bireysel başvuruya konu olabilmesi ve dava edilebilir nitelikte haklar olup olmadığı konusunda uzlaşmazlık bulunmaktadır. Oysa bu durum, tüm insan haklarının bir bütün olduğu anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Bu nedenle öncelikle sosyal haklara ilişkin

⁴⁰ Öncesinde 2009 yılında kadın ve erkeğe eşit haklar sağlanması amacıyla bir komisyon kurulmuştur ve “2007-2010 Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Programı” faaliyete geçirildi. Kadına yönelik şiddetin önlenmesi ile ilgili bir başka faaliyet 2011-2015 yılları arasında devam edecektir (E/C.12/TUR/Q/1/Add.1: par.45-48).

⁴¹ Ek raporda özellikle Lozan Antlaşması’nda yer alan azınlık tanımına vurgu yapılmış; sadece gayri müslim Türk vatandaşlarının azınlık olarak kabul edileceği belirtilmiştir (E/C.12/TUR/Q/1/Add.1: par.18-24).

⁴² Ayrıca engelli çocuklara için önemli bir bütçe ayrıldığı üzerinde durulmuştur (E/C.12/TUR/Q/1/Add.1: par.28-35).

⁴³ Anayasa madde 148’de yapılan değişiklik sonrasında 6216 sayılı kanun ile usul ve esasları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

koruma mekanizmaları ele alınırken ve konu ile ilgili düzenlemeler yapılırken *insan haklarının bütünlüğü, bölünmezliği ve karşılıklı bağımlılığı* ilkesinin esas alınması gerekmektedir. Böylece medeni ve siyasi haklar için geliştirilen daha etkili koruma mekanizmaları sosyal haklar için de geçerli olabilecektir. Bunun için de sosyal hakların gerek ulusal gerek uluslararası düzenlemelerde somut bir şekilde belirlenmesi ve muğlak ifadelerden kaçınılması gerekir.

Sosyal haklar günümüzde ulusal ve uluslararası olmak üzere iki aşamada korunmaktadır. Öncelikli olan ulusal koruma olup, uluslararası düzeyde koruma ikinci sırada yer almaktadır. Ancak, ulusal düzeyde koruma ne yazık ki yeterli değildir ve devletler bu konuda çekimser davranmaktadır. Bu nedenle, devletler uluslararası antlaşmalar ile sosyal haklar ilişkin çeşitli taahhütler üstlenmektedir. Böylece ulusal korumanın yetersiz olduğu durumlarda, uluslararası koruma mekanizmaları devreye girebilmektedir.

Sosyal hakların uluslararasılaşmasında kuşkusuz BM'ye önemli görevler düşmektedir. ESKHS'nin kabulü ile bu konuda çok önemli bir adım atılmıştır. Ancak ESKHS, düzenlediği sosyal hakların içeriğini yeterince ortaya koyamaması, devletlerin bu haklar için üstlendikleri yükümlülük seviyesini düşük belirlemesi ve etkili bir denetim ile yaptırım mekanizmasından yoksun olması nedeni ile eleştirilmektedir (Algan, 2007: 310). Sözleşme'nin, ikizi olan Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin gölgesinden kurtulması gerekmektedir. Bu konuda daha etkili yaptırımları olan mekanizmaların geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Aksi halde devletlerin takdirine kalan periyodik rapor verme sisteminden etkili sonuçlar alınması pek mümkün görünmemektedir. Yine de bu mekanizma önemli bir yere sahiptir ve çeşitli yaptırımlarla desteklenerek güçlendirilmesi önemli bir ihtiyaca cevap verebilir. Önemli bir adım olan bireysel başvuruyu tanıyan İhtiyari Protokol'ün hayal de olsa tüm taraf devletlerce onaylanması bu konuda uluslararası toplulukta önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- AKILLIOĞLU, Tekin, **İnsan Hakları: Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri**, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Ankara, 1995.
- ALGAN, Bülent, **Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2007.
- BALKIR, Zehra, G., **Türk Anayasa Yargısında Sosyal Haklar Olarak Çalışma Hakları**, Kocaeli, 2005.
- BARRY, Norman, **Yeni Sağ**, (Çev. C. Akyan), Timasat, 1989.
- CRAVEN, Matthev C. R., **The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development**, Clarendon Press, Oxford, 1995.

COMAS, Fons, **Justiciability of Economic and Social Rights: Experiences from Domestic Systems**, Intersentia, Antwerpen, 2006.

Devrim Ulucan'a Armağan, Legal Yayınevi, İstanbul, 2008.

Economic, Social and Cultural Rights, ed. by EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan, Martinus Nijhoff Publishers, London, 2001.

GEMALMAZ, Mehmet, S., **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2003.

GÜLMEZ, Mesut, **Birleşmiş Milletler Sisteminde İnsan Haklarının Korunması**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2004.

SENCER, Muzeffer, **Belgelerle İnsan Hakları**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2010.

TANÖR, Bülent, **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar**, May Yayınları, İstanbul, 1978.

TANÖR, Bülent, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, Genişletilmiş 3. Baskı, BDS Yayınları, İstanbul, 1994.

TANÖR, Bülent; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001.

The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective, Cristian TOMUSCHAT (Ed.), Kluwer Law International, The Hague/Boston/London, 1995.

Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları, Der: Yasemin ÖZDEK, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002.

Makaleler

- ACEVES, William, J., "*Liberalism and International Legal Scholarship: The Pinochet Case and the Moe Toward a Universal System of Transnational Law Litigation*", Harward International Law Journal, Vol:41, ss.129-186.
- ALSTON, Phillipp, "*Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights*", Human Rights Quarterly, Vol:9, 1987, ss. 332-381.
- BALKIR, Zehra, G., "*Küreselleşmenin Ekonomik Özgürlüklere Yansıması: Sosyal Hakların Daraltılması*" **in I. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu**, <http://www.sosyalhaklar.net/2009/2009index.htm>, ss.234-244 (erişim tarihi, 26.05.2011).
- BERBEROĞLU, Berch, Globalization of Capital and Social Rights: the Development of Capitalism, The Labor Movement And The Struggle For Social Rights **in I. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu**, <http://www.sosyalhaklar.net/2009/2009index.htm>, ss.87-97 (erişim tarihi, 26.05.2011)

- BÜYÜKBAŞ, Hakkı; ÖREN, Kenan, “Küreselleşme, Birleşmiş Milletler ve Sosyal Düzen Arayışı”, http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler (erişim tarihi, 04.05.2010).
- CHARLESWORTH, Hillary, “Individual Complaints: An Overview and Admissibility Requirements” **in Indigenous Peoples, The United Nations and Human Rights**, Sarah PRITCHARD (Ed.), Federation Press&Zed Books, Sdney, 1998, ss.74-80.
- CHONG, Daniel, P.L., “Five Challenges to Legalizing Economic and Social Rights”, Human Rights Rev., 2009/10, ss183-204.
- CHOUKROUNE, Leila, “Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: The UN Committee on Economic, Social, and Cultural Rights’ Review of China’s First Periodic Report on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, Columbia Journal of Asian Law, Vol:19/1, 2005, ss.31-49.
- CRAVEN, Matthew, “The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights” **in Economic, Social and Cultural Rights**, ed. by EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan, Martinus Nijhoff Publishers, London, 2001, ss.455-472.
- ÇAĞLAR, Selda, “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunmasında Yargı Kurumlarının Rolü” **in I. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu**, <http://www.sosyalhaklar.net/2009/2009index.htm>, ss.267-274.
- ÇAVUŞOĞLU, Naz, “Sosyal Hakların Gerçekleştirilmesi” **in Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, Der: Yasemin ÖZDEK, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002, ss.467-475.
- DULKADİR, Mutlu, “Sosyal Hakların Uluslararası Korunması: Taraf Temeline Dayalı Sistemler ve Türkiye”, <http://www.abchukuk.com/makale.html> (erişim tarihi, 14.05.2010).
- EIDE, Asbjorn, “Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights” **in Economic, Social and Cultural Rights**, ed. by EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan, Martinus Nijhoff Publishers, London, 2001, ss.9-28.
- EIDE, Asbjorn, “The Use of Indicators in the Practice of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, **in Economic, Social and Cultural Rights**, ed. by EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan, Martinus Nijhoff Publishers, London, 2001, ss.545-551.
- GÜL, Hüseyin; SALLAN GÜL, Songül, “Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 40, Sayı:3, 2007, ss.1-30.
- GÜLMEZ, Mesut, “Türkiye’nin İnsan Hakları Belgelerini Onaylama Politikası” **in İnsan Hakları Yılı**, C.13, 1991, ss.103-138.
- GÜLMEZ, Mesut, “İnsan Hakları Olarak Sosyal Haklar ve Sosyal Haksızlıklar” **in I. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu**, <http://www.sosyalhaklar.net/2009/2009index.htm>, ss.3-17 (erişim

tarihi, 20.05.2011)

- SIMMA, Bruno, “Human Rights” **in The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective**, Cristian TOMUSCHAT (Ed.), Kluwer Law International, The Hague/Boston/London, 1995, ss.263-280.
- IŞIKLI, Alparslan, “Dünya Ekonomik Bunalımı ve Sosyal Haklar” **in I. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu**, <http://www.sosyalhaklar.net/2009/2009index.htm>, ss.24-39 (erişim tarihi, 20.05.2011).
- JACOBS, Francis, “The Extension of the European Convention on Human Rights to Include Economic, Social and Cultural Rights”, Human Rights Review, Vol:3, 1978.
- KABOĞLU, Ö. İbrahim, “Anayasa’da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları” **in I. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu**, <http://www.sosyalhaklar.net/2009/2009index.htm>, ss.43-60 (erişim tarihi, 20.05.2011).
- KARA, Bülent, “Sosyal Devletten Küresel Devlete: Türkiye’de Kamu Çalışanları ve Temel Haklar”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, , C.14, S.1, Y.2009, ss.369-386.
- KARAN, Ulaş, “Sosyal Hakların Güçlendirilmesi Açısından Bir İmkân: Bütüncül Yaklaşım”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 40, Sayı:3, 2007, ss.31-62.
- KIELY, Ray, “The World Bank and ‘Global Poverty Reduction’: Good Policies or Bad Data?”, Journal of Contemporary Asia, Vol:34/1, 2004, ss.3-20.
- ROSAS, Allan; SCHEININ, Martin, “Implementation Mechanisms and Remedies” **in Economic, Social and Cultural Rights**, ed. by EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan, Martinus Nijhoff Publishers, London, 2001, ss.425-455.
- SCHEININ, Martin, “Economic and Social Rights as Legal Rights” **in Economic, Social and Cultural Rights**, ed. by EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan, Martinus Nijhoff Publishers, London, 2001, ss.29-54.
- SIMMONS, Beth, A., “Should States Ratify?-Process And Consequences of the Optional Protocol to the ICESCR”, Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter, Vol:27, No:1, ss.64-81.
- SUR, Melda, “Sosyal Haklara İlişkin Andlaşmaların İç Hukuktaki Yeri” **in Devrim Ulucan’a Armağan**, Legal Yayınevi, İstanbul, 2008, ss.47-63.
- SUR, Melda, “Sosyal Standartların Uluslararası Ticaretle İlişkilendirilmesi” **in Prof. Dr. Nuri Çelik’e Armağan I**, Beta Yayınevi, 2001, İstanbul, ss.765-783.
- SUR, Melda, “Globalleşme Bağlamında İnsan Hakları Konferansı”, **in Türkiye’de İnsan Hakları**

Konferansı, 7-9 Aralık 1998, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 2000, ss.597-610.

ŞAHİN, Adil, “Ulusal Üstü İnsan Hakları Hukukunda Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Bağlamında Sağlık Hakkının Kapsamı Üzerine Bir İnceleme”, AÜHFD, C:59, S.4, 2010, ss.711-766.

TEPE, Harun, “Sosyal Haklar ve İnsan Hakları: Sosyal ve Ekonomik Haklar Olmadan İnsan Hakları Korunabilir mi?” in **I. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu**, <http://www.sosyalhaklar.net/2009/2009index.htm>, ss.97-105 (erişim tarihi, 20.05.2011).

TOMASEVSKI, Katarina, “Strengthenin Po-Poor Law: Legal Enforcement of Economic and Social Rights”, <http://www.odi.org.uk/rights/Meeting%20Series/EcoSocRights.pdf> (erişim tarihi, 01.06.2010).

TOPAL, Ahmet, H., “Birleşmiş Milletler Sistemi’nde İnsan Haklarının Korunması”, Mevzuat Dergisi, Yıl:7, S.83, 2004, ss.1-11. <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm> (erişim tarihi, 04.05.2011).

UYGUN, Oktay, “Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi”, <http://www.anayasa.gov.tr/eksite/anyarg20/uygun.pdf> (erişim tarihi, 03.05.2011).

Belgeler ve İnternet Adresleri

Open-ended Working Group on an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, “Comments to the Draft Optional Protocol to the ICESCR”, E/CN.4/2004/WG.23/CRP.6, para.A/1.

ECOSOC Resolution 1988/4, 24 May 1988.

Limburg İlkeleri: UN doc.E/CN.4/1987/17.

ECOSOC Resolution 1985/17, 28 May 1985.

ECOSOC Resolution 1995/39, 25 July 1995.

Economic and Social Official Records, Supplement No 2.

Committe on Economic, Social and Cultural Rights, 1999, Report on the Eighteenth and Nineteenth Sessions.

COSOC Resolution 1985/17, 28.05.1985, 1985 UN E.S.C.O.R Supp. (No.1), s.15, UN. Doc. E/1985/85.

Report of the Committee’s Seventh Session, UN Doc. E/1993/22.

“Report on the Technical Assistance Mission to Panama” in Report of the Committee on Economic,

Social and Cultural Rights, UN doc. E/1996/22.

“Report on the Technical Assistance Mission to Dominican Republic” in Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN doc. E/1998/22.

E/C.12/TUR/Q; E/C.12/TUR/Q/1; E/C.12/TUR/Q/1/Add.1.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm> (erişim tarihi, 26.05.2011).

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm> (erişim tarihi, 25.05.2010).

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm> (erişim tarihi, 25.05.2010).

<http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2007/unisinf216.html> (erişim tarihi, 25.05.2010).

http://www.escr-net.org/usr_doc/HR's_Committee_Decision_Brooks.html (erişim tarihi, 25.05.2011).

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/3c839cb2ae3bef6fc1256dac002b3034?Opendocument> (erişim tarihi, 25.05.2010).

http://www.escr-net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=400936. (erişim tarihi, 26.05.2010).

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?Opendocument) (erişim tarihi, 15.05.2011).

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en. (erişim tarihi, 26.06.2011).

<http://www.ohchr.org/EN/countries/ENACARegion/Pages/TRIndex.aspx> (erişim tarihi, 05.06.2010).

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/5038ebdeb712174dc1256a2a002796da/6cccb8be5f8e3a47c12574a80053306d?OpenDocument> (erişim tarihi, 05.06.2010).

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/405/55/PDF/G1040555.pdf?OpenElement> (erişim tarihi, 02.06.2010).

<http://www.odi.org.uk/rights/Meeting%20Series/EcoSocRights.pdf> (erişim tarihi, 03.06.2010).

http://www.tbmm.gov.tr/komisyoin/insanhaklari/rapor_donem23.htm (erişim tarihi, 01.06.2011).

<http://www.ihb.gov.tr/Raporlar.aspx> (erişim tarihi, 10.05.2011).