

AVRUPA SOSYAL HAKLAR KOMİTESİ'NİN DENETİM SONUÇLARI VE KARARLARI IŞIĞINDA YOKSULLUK VE SOSYAL DIŞLANMAYA KARŞI KORUNMA HAKKI

Şebnem Gökçeoğlu Balcı

Akdeniz Üniversitesi

Özet: Tarihi oldukça gerilere dayanan yoksulluk sorunu, teknolojik devrim, küreselleşme gibi çağımıza özgü yeni olgular ve neo-liberal politikaların uygulanması neticesinde çok daha derin boyutları olan bir sosyal yaraya dönüşmüştür. Yeni yoksulluk diye de adlandırılan bu sosyal yaraya, genellikle sosyal dışlanma sorunu da eşlik ettiğinden, yoksullukla mücadele daha da zor ve karmaşık bir görünüm almaktadır. Yoksulluğun sosyal dışlanma sorunu ile birlikte en önemli sosyal sorunlar arasında yer almasına karşın, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı, sosyal haklar yelpazesinde hak ettiği yeri bulamamıştır. Yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı, sosyal güvenliğin de temel amacı olarak kabul görmemiştir. Sosyal güvenlik hakkı, uygulamada pozitif hukuk sistemlerince, çalışanların sosyal sigorta hakkına indirgenmiştir. Bunun başlıca nedeni, sosyal hakların tarihsel süreçte çalışma olgusu ile olan sıkı bağıdır. Çalışma hakkına sıkı sıkıya bağlı bir sosyal güvenlik hakkı, çağın başlıca sorunu olan işsizlik sorunu başta olmak üzere, yeni sosyal sorunlar karşısında, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede yetersiz kalmıştır. Bütün bu gelişmeler, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkının başlı başına bir hak olarak sosyal haklar yelpazesine eklenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 30. maddesi, bu ihtiyacın ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Anahtar kelimeler: Yoksulluk, sosyal dışlanma, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi

Abstract: Poverty has been an ever present problem of the society, has become a social wound which has widespread ramifications as a result of phenomena of our era; such as technological advances, globalization and application of neo-liberal policies. Even though poverty and social exclusion are among the most important social problems, the right to protection against poverty and social exclusion could not find the deserved place among social rights. Moreover the right to be protected against poverty and social exclusion has not been acknowledged as the fundamental purpose of social security. Positive legal systems have reduced social security right to social insurance right of employees in practice. A conception of social security right which is closely related to right to work, is incapable to fight against poverty and social exclusion, because of new social problems especially unemployment which is the main problem of the era. All these developments engendered a need to add the right to be protected aga-

inst poverty and social exclusion to the list of social rights. The Revised European Social Charter, Article 30 is the result of this need.

Keywords: Poverty, social exclusion, European Social Charter (Revised), European Committee of Social Rights

GİRİŞ

İnsanlığın yüz karası olan yoksulluğu bütünüyle yok etmek olanaklı olmasa da, Avrupa'da İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde uygulanan refah devleti politikaları, yoksullukla mücadelede büyük ölçüde başarılı olmuştur. Ancak refah devletinin bu altın çağı fazla uzun sürmemiştir.

1980'lerden itibaren kendini güçlü bir biçimde hissettiren neo-liberal politikalar, refah devletlerini krize sokmuştur. Ancak krizin tek nedeni, neo-liberal politikalar değildir. 20. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan sosyo-ekonomik ve demografik dönüşüm, teknolojik devrim, küreselleşme, modernitenin krizi gibi pek çok değişiklik refah devletinin krizinde rol oynamıştır (Rosanvallon, 1992).

Krizin en önemli sonucu ise, yoksulluğun hem nicel hem nitel olarak kendini yeniden güçlü bir biçimde hissettirmesi olmuştur. Eurostat verilerine göre, 2011 yılı itibarıyla, AB'de yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altında olan kişilerin sayısı yaklaşık 120 milyon ve bunların toplam nüfusa oranı % 24'tür.

Tabloda görüldüğü gibi, bu veriler Avrupa Birliği üyesi 27 ülke açısından ayrı ayrı görülebilir:¹

Ülkemizde ise, TÜİK 2009 Yoksulluk Çalışması sonuçlarına göre, nüfusun % 0.48'i (339.000 kişi) gıda yoksulluğu, %18,08'i (12.751 kişi) gıda+gıda dışı yoksulluk, %15,12'si (10.669.000 kişi) ise harcama esaslı görece yoksulluk içindedir.²

Rakamların bize gösterdiği gibi, nicel olarak azımsanmayacak bir kesimin yoksul olmasının yanı sıra, yoksulluğun niteliğinde de bir dönüşüm yaşanmaktadır.

Aşağıda da açıklanacağı üzere, yeni yoksulluğun önemli bir özelliği, sosyal dışlanma kavramı ile içiçe geçmesidir.

Bu çalışmada, Avrupa Sosyal Şartı'nda yer almayan ve yukarıda belirtilen nedenlerle yeni ve bağımsız bir sosyal hak olarak düzenlenmeye ihtiyaç gösteren "yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı", Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın bu hakkı düzenleyen 30. maddesi ile Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin bu madde kapsamında yaptığı raporlar yoluyla denetim neticesinde ulaştığı sonuçlar ve toplu şikâyet usulü neticesinde verdiği kararlar çerçevesinde incelenecektir.

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-03122012-AP/FR/3-03122012-AP-FR.PDF (Erişim tarihi: 17.05.2013)

² http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=23, (Erişim tarihi: 21.05.2013).

	Toplam Nüfusa Oranı (2011)	Milyon (2011)
AB 27	24,2	119,6
Belçika	21,0	2,3
Bulgaristan	49,1	3,7
Çek Cumhuriyeti	15,3	1,6
Danimarka	18,9	1,0
Almanya	19,9	16,1
Estonya	23,1	0,3
İrlanda	:	:
Yunanistan	31,0	3,4
İspanya	27,0	12,4
Fransa	19,3	11,8
İtalya	:	:
Kıbrıs	23,5	0,2
Letonya	40,1	0,9
Litvanya	33,4	1,1
Lüksemburg	16,8	0,1
Macaristan	31,0	3,1
Malta	21,4	0,1
Hollanda	15,7	2,6
Avusturya	16,9	1,4
Polonya	27,2	10,2
Portekiz	24,4	2,6
Romanya	40,3	8,6
Slovenya	19,3	0,4
Slovakya	20,6	1,1
Finlandiya	17,9	0,9
İsveç	16,1	1,5
Birleşik Krallık	22,7	14,0
İzlanda	13,7	0,0
Norveç	14,6	0,7
İsviçre	17,3	1,3
Hırvatistan	32,7	1,4

Kaynak: Eurostat, 2011

I. YOKSULLUK VE SOSYAL DIŞLANMA KAVRAMLARI

1. Yoksulluk

Genel anlamda yoksulluk, toplumsal refah düzeyi, toplumun yaşam standardının mutlak veya görel olarak minimum düzeyinin altında kalan kişinin statüsü olarak tanımlanır. Daha spesifik bir tanımlama, toplam gelirin yaşamı sürdürebilmek için gerekli olan minimum ihtiyaçları karşılayama-

ması durumu şeklinde yapılabilir. Yoksulluk araştırmalarında genellikle karşımıza mutlak yoksulluk ve görel yoksulluk kavramları çıkar. Mutlak ve görel yoksulluk yaklaşımları arasındaki temel fark, yoksulluk çizgisinin belirlenmesi aşamasında ortaya çıkmaktadır. Mutlak yoksullukta bu çizgi, bireylerin yaşamlarını sürdürebilmek için gerek duyduğu minimum ihtiyaçlar üzerinden belirlenirken, görel yoksullukta toplumun ortalama gelir düzeyi temel alınarak onun belli bir oranı yoksulluk çizgisini belirler (İnsel, 2001: 62).

Değişik pek çok tanım bulunmakla birlikte günümüzde yoksulluğun kriterleri; yeterli geçim kaynaklarından yoksunluk, sağlam bir sosyal statüden yoksunluk, egemen yaşam biçiminden yoksunluktur. Yeni yoksulluk³ diye de adlandırılan bu yoksullukla mücadele, sosyal korumanın amaçlarında da bir genişleme yaratmaktadır (Badel, 1996: 471).

Yoksullukla mücadele politikalarının, uzun vadede etkili olabilmeleri için yoksulluğun salt bir gelir eksikliği değil, bir dışlanma süreci olarak tanımlanması giderek yaygınlaşmaktadır. Bu yaklaşımın temelinde, yoksulluğu toplumsal yapının sunduğu hak ve olanaklara ulaşabilme eksikliği olarak tanımlayan yoksulluk anlayışı yatar (İnsel, 2001: 70). Bu anlayış, aynı zamanda Amartya Sen'in yapabilirlik yaklaşımını da yansıtmaktadır.⁴

2. Sosyal Dışlanma

Günümüzde yoksullukla birlikte anılan sosyal dışlanma en genel anlamda, topluma katılmanın veya toplumun bir parçası olarak kabul edilmişliği yansıtan sosyal bütünleşmenin ve kaynaşmanın karşıtıdır. Bu anlamda ele alındığında sosyal dışlanma, bireyin kendi geleceğini oluşturmasında fırsatlara tam olarak erişimini engelleyen temel gereksinimlerden yoksunluk; bireyin toplumla olan bağlarının kopması; sivil, siyasal, ekonomik ve sosyal yurttařlık⁵ haklarından yoksun olma-bırakılma durum ve süreçleri olarak tanımlanabilir (Sapancalı, 2005: 28).

II. GÖZDEN GEÇİRİLMİŞ AVRUPA SOSYAL ŞARTI'NIN 30. MADDESİ VE YOKSULLUK VE SOSYAL DİŐLANMAYA KARŞI KORUNMA HAKKI

1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (GGASŞ), Türkiye Cumhuriyeti tarafından Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nun 2007/11907 sayılı ortak kararnamesi ile onaylanmış ve 9 Nisan 2007'de Resmi Gazete'de (Sayı: 26488) yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

³ Yeni yoksulluk kavramına ilişkin ayrıntılı bir çalışma için bkz. Bauman, 1999.

⁴ Bu konuda bkz. Koray, 2011: 356.

⁵ Marshall tarafından geliştirilen ve sosyal haklara sahip olmayı ifade eden sosyal yurttaşlık kavramı için bkz. Marshall, 1949.

Türkiye, 1996 tarihli GGASŞ'nın III. Bölümü'nün A maddesi gereğince, anılan Şart'ın II: Bölümü'nün aşağıdaki madde, fıkra ve bentlerini kabul etmiştir:⁶

- 1. madde,
- 2. maddenin 1, 2, 4, 5, 6. ve 7. fıkraları,
- 3. madde,
- 4. maddenin 2, 3, 4. ve 5. fıkraları,
- 7 ila 31. maddeler.

Şarta eklenen yeni sosyal haklardan biri de, 30. maddede düzenlenen yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkıdır.

1. Sosyal Haklar Zincirine Eklenen Yeni Bir Hak (mı?)

Sosyal haklar, tarihsel süreçte sanayi devrimi sonrasında işçi hakları olarak ortaya çıkmıştır. Keynesçi iktisat politikaları ile uyumlu bir bütünlük gösteren refah devleti politikaları, tam istihdam hedefi üzerine inşa edilmiştir. Dolayısıyla çalışma olgusu ve çalışanların hakları, sosyal hakların da bel kemiğini oluşturmuştur. Bu dönemde yoksullukla mücadele, sosyal haklar kataloğunda doğrudan değil dolaylı olarak yer almıştır.

Yoksullukla mücadele, aslında sosyal güvenlik hakkının konusudur. Ancak sosyal güvenlik hakkı, pozitif hukuk sistemlerinde daha çok çalışanların sosyal sigorta hakkı olarak düzenlenmiştir (Gökçeoğlu, 1991). Çalışmama hali ise daha çok fiziki ya da ruhsal açıdan engelli olma, ya da yaş itibarıyla istihdam çağında olmama – çocuk ya da yaşlı olma- ile sınırlı olarak düşünülmüştür. Bu sınırlı kesim, eğer yeterli geçim kaynaklarına sahip değilse, bunlara da sosyal yardımlar aracılığıyla sosyal güvenlik sağlanacaktır. Modern sanayi toplumunun temelindeki sosyal sözleşme budur (Gökçeoğlu, Balcı, 2007: 21 vd.). Sosyal sözleşmenin bu şekilde çalışma odaklı olması, moderniteyle birlikte ortaya çıkan çalışma ahlakının ürünüdür (Weber, 1985; Buman, 1999; Man, 2011). Hukuk sistemleri de, sanayi devrimi sonrasında, kökleri çok eskiye dayanan bu anlayışın üzerine inşa edilmiştir ve günümüzde de hala geçerliliğini korumaktadır. Nitekim Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ) da, çalışanların sosyal sigorta hakkını düzenleyen 12.maddesi, yeterli geçim kaynaklarına sahip olmayanların sosyal yardım ve tıbbi yardım hakkını düzenleyen 13. maddesi ve herkese yönelik sosyal hizmetleri düzenleyen 14. maddelerinde, sosyal güvenliği temelde bu anlayış içinde ele almıştır.

Sosyal güvenlikte çalışma odaklı bu yaklaşım, uygulamada pozitif hukuk sistemlerinde sosyal sigortaların gelişmesine, buna karşılık sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin yeterince gelişmemesine yol açmıştır.

Oysa yeni yoksulluk ve sosyal dışlanma, çalışma yaşamı ile her durumda doğrudan bağı olmayan ve sosyal sigorta tekniği ile çözülemeyecek sosyal

⁶ Şart'ın onay kapsamı dışında bırakılan maddeleri ve eleştirisi için bkz. Gülmez, 2007.

sorunlardır. Örneğin toplumda sayısı artan yaşlıların, tek ebeveynli ailelerin, istihdama hiç girememiş veya uzun süreli işsizlerin, yabancıların, göçmenlerin, dışlananların sosyal sorunları genellikle çalışma yaşamının dışında kalan ve sosyal sigorta tekniği ile çözülemeyecek sorunlardır (Rosanvalon, 1995: 10). Bu nedenle günümüzde sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin önemi artmıştır ve artık sosyal güvenlik ile iş arasındaki eski bağ da (Supiot, 1995) dönüşmeye gereksinim göstermektedir.

19. yüzyıl Avrupa'sında işçiler yoksuldu, 20. yüzyılın son çeyreği ve 21. yüzyılda ise Avrupa'da işçilerin bir bölümü hala yoksul olmakla birlikte⁷, yoksulların önemli bir bölümü işsiz ve marjinal gruplardan oluşmaktadır. Tam istihdamın artık olanaklı olmadığı ileri sürülmektedir (Gorz, 1995; Gorz, 2001). İşte bu dönüşüm, hukuk sistemlerinde de değişimi zorunlu kılmıştır. Sosyal güvenlik hakkı, klasik haliyle yoksulları korumada yetersiz kalmıştır. Yoksullar, yalnızca toplumun değil hukuk sisteminin de dışında kalmışlardır. Bu nedenle, yoksulların ve dışlanmışların sosyal haklarının ayrı ve bağımsız bir sosyal hak olarak düzenlenmesi gerekmiştir. İşte bu hak, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 30. maddesinde "yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı" şeklinde, sosyal haklar katalogunda yerini almıştır.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 30. maddesi uyarınca:

Akit taraflar, sosyal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla;

- sosyal dışlanma ve yoksulluk durumunda yaşayan ya da bu duruma düşme tehlikesinde olan kişilerin ve ailelerinin, özellikle istihdam, konut, eğitim, mesleki eğitim (formasyon), kültür, sosyal ve tıbbi yardım olanaklarına fiilen ulaşmalarını sağlayacak bütüncül ve eşgüdümlü bir yaklaşım çerçevesinde önlemler almayı;
- bu önlemleri, uyarlanmasını sağlamak amacıyla gerektiğinde gözden geçirmeyi; taahhüt ederler.⁸

Maddenin başlığı İngilizce özgün metinde "the right to protection against poverty and social exclusion", Fransızca özgün metinde ise "droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale" olarak düzenlenmiştir. Madde başlıklarında yer alan "hak" kavramına karşılık madde metninin yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunmayı, lafzi yorumla bireyin hakkı olarak değil, devletin görevi olarak düzenlediği sonucuna varılabilir.

Ancak Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin, ASŞ'nın yoksullukla doğrudan ilişkilendirilebilecek sosyal ve tıbbi yardım hakkını düzenleyen 13. maddesine ilişkin yorum tarzı hatırlandığında, bu sonuca varmak olanaklı değildir.

ASŞ'nın 13. maddesine göre:

"Sosyal ve tıbbi yardım hakkının etkin bir şekilde kullanımını sağlamak üzere, Akit taraflar:

⁷ Çalışan yoksullar konusunda bkz. Koray, 2011: 312; Kahraman, 2010: 153.

⁸ <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/163.htm>, Erişim tarihi: 21.05.2013.

1. yeterli imkanları olmayan ve gerek kendi çabalarıyla gerekse diğer kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir imkan sağlayamayan herkese yeterli yardımı sağlamayı ve hastalık halinde bu kişinin şartlarının gerektirdiği bakımı sağlamayı;
2. böyle bir yardım görenlerin bu sebepten dolayı politik veya sosyal haklarında azalmaya maruz kalmamasını;
3. herkesin şahsi veya ailevi mahrumiyetini önlemek, ortadan kaldırmak veya hafifletmek için gerekli olabilecek tavsiyeleri ve şahsi yardımları uygun kamu veya özel hizmetler vasıtasıyla alabilmesini sağlamayı;
4. bu maddenin 1,2 ve 3. Paragraflarında değinilen hükümleri, kendi vatandaşları ile ülkelerinde yasal olarak bulunan diğer Akit Tarafların vatandaşlarını eşit tutarak, 11 Aralık 1953 tarihinde Paris'te imzalanan Avrupa Sosyal ve Tıbbi Yardım Konvansiyonuyla üstlendikleri yükümlülükler uyarınca uygulamayı, taahhüt ederler.”

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, 13. maddeye ilişkin olarak ulusal raporlar yoluyla denetim kapsamında ulaştığı sonuçlarda sosyal yardımların “talep edilebilir bir hak” olması ve bir başka deyişle bireylere “dava hakkı” vermesi gereğinin altını çizmiş ve taraf devletlerden bir dahaki rapor dönemi için bu konuda açılmış dava sayısı hakkında bilgi istemiştir (Çiçekli [çev.] 2001: 170; Conclusions, 2009, Turquie).⁹

Konuya bu açıdan yaklaşıldığında, GGASS'nın 30. maddesinin, ASS'nın 13. maddesi ile birlikte yorumlanması gerekir. Buradan varılacak sonuç ise, GGASS'nın 30. maddesinin de, bireylere yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı açısından talep edilebilir bir hak verdiğinin kabulüdür. GGASS'nın 30. maddesi açısından birinci tespitimiz budur.

Yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkının pozitif hukuk sistemlerince yaşama geçirilmesi ise ancak güvenceli asgari gelir hakkının tanınması ile olanaklıdır. GGASS'nın 30. maddesi açısından ikinci tespitimiz de budur. Aşağıda bu her iki tespitin de, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin yorumları ve kararlarında yer bulup bulmadığı test edilecektir.

2. Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Korunma Hakkı - Güvenceli Asgari Gelir İlişkisi

Güvenceli asgari gelir, belirli bir yoksulluk eşliğinin altında kalan kişilere, nedenine bakılmaksızın ve süre limiti olmaksızın sosyal yardım hakkının tanınmasıdır. Yunanistan (Guillen, vd. 2006: 287) ve Doğu Avrupa ülkeleri (Standing 2006: 333) hariç olmak üzere, AB ülkelerinin önemli bir kısmında bulunan bu yasalar, her ülke ulusal hukukunda farklı adlandırılmakla birlikte, AB'de bir üst kavram olarak güvenceli asgari gelir (revenu minimum garanti) kavramı¹⁰ kullanılmaktadır.

⁹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Turkey2009_fr.pdf, Erişim tarihi:01.06.2013

¹⁰ Bu kavram, pozitif hukuk sistemlerinde bulunmayan ancak akademik düzeyde önemli bir tartışma konusu olan temel gelir veya vatandaşlık geliri kavramı ile ka-

Güvenceli asgari gelirin özelliği, hak niteliğinde olmasıdır. Bir diğer önemli özelliği, diğer sosyal yardımlardan farklı olarak “genellik ilkesi”ni benimsemiş olmasıdır. Yani bu haktan yararlanmak için engelli, yaşlı vb. olmak gibi özel nedenler aranmaz. Geçim kaynaklarının yeterli olmaması, gelire hak kazanmanın yegâne koşuludur (Gökçeoğlu-Balcı, 2007: 99) Asgari ücretten farklı olarak, asgari gelir çalışanların değil, çalışmayanları da içerecek şekilde tüm yoksulların geliridir (Gökçeoğlu-Balcı, 2007: 78).

Birçok AB ülkesinin hukuk sisteminde güvenceli asgari gelir kurumunun yasalarla düzenlenmiş olmasına karşın¹¹, GGASS’ın 30. maddesi ile güvenceli asgari gelir kurumu arasında bir bağ kurulmaması dikkat çekicidir. Çünkü yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkının pozitif hukuk sistemlerinde yaşama geçmesinin aracı aslında bulunmuştur: Bu araç güvenceli asgari gelir kurumudur.

Buna rağmen bu hakkın güvenceli asgari gelir ile ilişkilendirilmemesi, bu kurum üzerine yapılan tartışmaların sürüyor olması ve AB düzeyinde de bu konuda tam bir siyasi konsensus bulunmaması ile açıklanmaktadır (Vandamme, 2008)¹². Avrupa Konseyi, bir yandan GGASS’da yeni bir hak tesis ederken öte yandan bu hakkın yaşama geçmesini sağlayacak güvenceli asgari gelir hakkı ile bağ kurmakta çekingen bir konumu tercih etmiştir. Hiç şüphesiz bu bağın kurulmayışı önemli bir eksikliktir. Ancak yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi, tüm diğer hakların kullanımını da imkânsızlaştıran bir sosyal sorunun çözümü doğrultusunda yeni bir sosyal hak tesisinin başlı başına önemli bir adım olduğunu da teslim etmek gerekir.

III. AVRUPA SOSYAL HAKLAR KOMİTESİ’NİN YOKSULLUK VE SOSYAL DIŞLANMAYA KARŞI KORUNMA HAKKINA İLİŞKİN YAKLAŞIMI

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, denetimini iki yolla yapmaktadır. Bunlardan birincisi raporlar yoluyla denetim, ikincisi ise toplu şikâyet usulü neticesinde yaptığı denetimdir (Çiçekli, 2001).

Türkiye ASS’nın 1998 tarihinde yürürlüğe giren toplu şikâyete ilişkin ek protokolünü onaylamamıştır. Sosyal hakların daha etkili bir denetime kavuşması açısından çok önem taşıyan bu protokolün onaylanmaması önemli bir eksikliktir (Gülmez, 2007: 33; Çelik, 2006).

rıştırılmamalıdır. Bu kavramlar için bkz. Koray, 2007; Buğra ve Keyder (der.) 2007; Gökçeoğlu-Balcı, 2007; Davutoğlu, 2011.

¹¹ Fransa, İngiltere, Almanya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya gibi Orta ve Kuzey Avrupa ülkelerinde, güvenceli asgari gelir, ulusal yasalarla düzenlenirken İspanya, İtalya, Portekiz gibi Güney Avrupa ülkelerinde belediyeler tarafından düzenlenmektedir. (Gökçeoğlu-Balcı, 2007: 84 vd.; Buğra ve Keyder (der.) 2006; Buğra ve Keyder (der.) 2007).

¹² Her ne kadar AB’de bu konuda tam bir siyasi konsensustan söz edilemese de, güvenceli asgari gelir, AB sosyal politikasının önemli bileşenlerinden biridir (Gökçeoğlu-Balcı, 2007:81).

1. Raporlar Yoluyla Denetim Neticesinde Ulaştığı Sonuçlar

a. Genel Olarak

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, GGASŞ'nın 30. maddesine ilişkin olarak şu ana kadar raporlar yoluyla denetim çerçevesinde 23 adet değerlendirme yapmıştır. Bunların ülkelere ve yıllara göre dağılımı aşağıdaki gibidir:

- Belçika (2007, 2009),
- Fransa (2003, 2005, 2009),
- Finlandiya (2007, 2009),
- Hollanda (2009),
- İrlanda (2009),
- İsveç (2003, 2005, 2009),
- İtalya (2003, 2007, 2009),
- Norveç (2003, 2009),
- Portekiz (2009),
- Slovenya (2003, 2005, 2009),
- Türkiye (2009),
- Ukrayna (2009).

Bu değerlendirme neticesinde, Komite 12 uygunluk, 10 erteleme ve 1 ihlal sonucuna ulaşmıştır. Bunların yıllara ve ülkelere göre dağılımı aşağıdaki gibidir:

Erteleme yönündeki sonuçlar: İsveç (2003)¹³; Slovenya (2003)¹⁴; İtalya (2003)¹⁵; Fransa (2003)¹⁶; Fransa (2005)¹⁷; İtalya (2007)¹⁸; Finlandiya (2007)¹⁹; Belçika (2007)²⁰; Ukrayna (2009)²¹; Türkiye (2009)²².

¹³ Conclusions, 2003, Suède, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=38>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

¹⁴ Conclusions, 2003, Slovénie, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=37>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

¹⁵ Conclusions, 2003, Italie, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=36>, Erişim tarihi: 09.05.2013)

¹⁶ Conclusions, 2003, France, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=35>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

¹⁷ Conclusions, 2005, France, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=31>, Erişim tarihi: 09.05.2013)

¹⁸ Conclusions, 2007, Italie, (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Italy2007_fr.pdf, Erişim tarihi: 22.05.2013).

¹⁹ Conclusions, 2007, Finlande. (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=28>, Erişim tarihi: 09.05.2013)

²⁰ Conclusions, 2007, Belgique, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=27>, Erişim tarihi: 09.05.2013)

²¹ Conclusions, 2009, Ukraine, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=25>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

²² Conclusions, 2009, Turquie, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=24>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

Uygunluk yönündeki sonuçlar: İsveç (2005)²³; (Slovenya 2005)²⁴; Norveç (2005)²⁵; İsveç (2009)²⁶; Slovenya 2009²⁷; Portekiz (2009)²⁸; Hollanda (2009)²⁹; Norveç (2009)³⁰; İrlanda (2009)³¹; Fransa (2009)³²; Finlandiya (2009)³³; Belçika (2009)³⁴.

İhlal yönündeki sonuçlar: İtalya (2009).³⁵

Komite, değerlendirmesini; 1) Yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ölçümü; 2) Yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı mücadelede izlenen yol ve 3) Denetim olmak üzere 3 ana bölümde yapmaktadır.

Komite, öncelikle GGASŞ'na yeni bir hak olarak 30. maddenin eklenmesini, Avrupa Konseyi üyesi devletlerin yoksulluk ve sosyal dışlanmayı insan onuruna aykırı bulmalarının göstergesi olarak değerlendirmektedir (Conclusions, 2003, Suède; Conclusions 2003, Slovénie).

Komite'ye göre geliri medyan gelirin % 50'si ile %60'ı arasında olanlar, yoksulluk tehdidi altındadır (Conclusions 2005, Norvege; Conclusions 2009, Ukraine). Devletlerin ulusal raporlarında benimsediği yoksulluk ise görece yoksulluktur ki bu da geliri, medyan gelirin % 60'ından az olanlara tekabül etmektedir.

Komite, ulusal durumları karşılaştırma konusunda sosyal transferlerden önceki ve sonraki yoksulluk oranlarını esas almaktadır (Conclusions 2005,

²³ Conclusions, 2005, Suède, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=34>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

²⁴ Conclusions, 2005, Slovénie, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=33>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

²⁵ Conclusions, 2005, Norvege, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=32>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

²⁶ Conclusions, 2009, Suède, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=23>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

²⁷ Conclusions, 2009, Slovénie, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=22>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

²⁸ Conclusions, 2009, Portugal, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=15>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

²⁹ Conclusions, 2009, Pays-Bas, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=21>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

³⁰ Conclusions, 2009, Norvege, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=20>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

³¹ Conclusions, 2009, Irlande, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=13>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

³² Conclusions, 2009, France, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=18>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

³³ Conclusions, 2009, Finlande, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=14>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

³⁴ Conclusions, 2009, Belgique, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=17>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

³⁵ Conclusions, 2009, Italie, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=19>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

Norvege; Conclusions 2009, Ukraine). Bu nedenle ulusal raporlarda özellikle bu verileri istemektedir. Çünkü bu veriler, aynı zamanda o ülkede alınan tedbirlerin ne kadar etkili olduğunu ortaya koyacaktır.

Komite'nin yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ölçümü konusunda ısrarla üzerinde durduğu bir nokta da 30. maddenin yalnızca yoksulluğa değil, sosyal dışlanmaya da ilişkin olduğudur. Komite, sözleşmecı devletlere bu hususu hatırlatarak, ulusal raporlarda sosyal dışlanma konusundaki verilere de yer verilmesini talep etmektedir (Conclusions, 2009, Belgique; Conclusions, 2009 France; Conclusions, 2009, İtalie).

Yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı mücadele konusunda Komite, değerlendirmesini yaparken şu yaklaşımı benimsemektedir: Sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için, hükümetler, yoksulluk ve sosyal dışlanma riskiyle karşı karşıya bulunan kişilerin istihdam, konut, eğitim, mesleki eğitim, kültür, sosyal yardım ve sağlık yardımlarını içeren sosyal haklara erişimini geliştiren tedbirlerin alınmasına yönelik bütüncül ve koordineli bir yaklaşımı benimsemelidir (Conclusions, 2009, Belgique; Conclusions, 2009, France).

Ulusal raporlarda yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele konusunda yapılanların tam ve eksiksiz bir listesini sunmaya gerek yoktur. Daha önemli olan nokta, alınan tedbirlerin,

- sosyal haklara erişimi,
- sosyal hakların denetimini,
- sosyal hakların uygulanmasını,
- sosyal haklara saygıyı,
- sosyal haklara ilişkin daha iyi bilgilenmeyi,
- sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin iyileştirilmesini,
- sosyal haklara ulaşım konusundaki psikolojik ve sosyo-kültürel engellerin kaldırılmasını,
- en yoksul ve en dışlanmış grupların ayrıntılı bir şekilde belirlenebilmesini,

sağlaması ve güçlendirmesidir (Conclusions, 2009, Turquie; Conclusions 2009, Ukraine).

Denetim konusunda ise Komite, özellikle sosyal tarafların, sivil toplum kuruluşlarının katılımını önemsemektedir (Conclusions, 2009, Turquie).

b. Türkiye'ye İlişkin 2009 Raporu

Türkiye ulusal raporuna göre, 2004 yılı itibariyle nüfusun %14,18'i yoksulluk sınırının altında, %1,29'u ise açlık sınırının altındadır.

Çocuklar, yaşlılar ve engelliler risk altındaki zayıf gruplardır. Yoksulluktan en fazla zarar görenler ise işsizler ile tarım sektöründe çalışanlardır.

Türk hükümeti 2006-2008 döneminde hazırladığı orta vadeli planlarda sosyal içerme konusunda şu tedbirlere yer vermiştir:

- bölgesel farklılıkları da gözetererek eğitim, sağlık ve sosyal hizmetleri adil bir şekilde herkese sunmak;
- istihdamı arttırmak;

- sosyal koruma ağını, en dezavantajlı grupları da içerecek ve yoksulluk ve sosyal dışlanmayı en aza indirecek şekilde yeniden yapılandırmak.

Türkiye ulusal raporunda belirtilen diğer hususlar ise şunlardan ibarettir:

- 2001 ekonomik krizinden sonra, sosyal riskleri azaltma konusunda 2001-2006 arası dönem için Dünya Bankası tarafından finanse edilen sosyal risk azaltma projesi yürürlüğe konmuştur;
- 2001'de 100 milyon dolarlık bir bütçe eğitime ve sağlığa ayrılmıştır;
- zorunlu eğitim 8 yıla çıkarılmıştır;
- sosyal yardım ve sosyal hizmet kurumları yoksullukla mücadele için yeni stratejiler belirlemiştir;
- istihdam işgücü verimliliğini ve hareketliliğini sağlama konusunda programlar yaşama geçirilmiştir.

Bu bilgileri değerlendiren Komite, şu sonuçlara ulaşmıştır:

Komite, bir daha ki rapor dönemi için alınan tüm tedbirlerin yoksulluk ve sosyal dışlanmayı ne oranda ve ne şekilde azalttığı hususunda ayrıntılı bilgi istemektedir. 30. maddede belirtilen istihdam, konut, mesleki eğitim, eğitim ve kültür alanlarındaki değişik sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin bütünleştirilmesi ve birleştirilmesi konusunda ne yapıldığını, bu konuda kullanılan araçların ve sayısal göstergelerin neler olduğunu, alınan tedbirlerin her birinin sonucunun ne olduğunu ve bunlardan yararlanan kişi sayısının kaç olduğunu sormaktadır.

Denetim konusunda da Komite, sosyal tarafların ve sivil toplumun yoksullukla ve sosyal dışlanmayla mücadele konusunda katılımı konusunda ulusal raporda bir bilgi yer almadığını saptamakta ve bir sonraki rapor için bu konuda bilgi istemektedir.

Komite, bilgi ve veri yetersizliği nedeniyle Türkiye'ye ilişkin nihai görüşünü ertelemiştir (Conclusions, 2009, Turquie).

2. Toplu Şikâyet Usulü Neticesinde Verdiği Kararlar

a. Uluslararası Dördüncü Dünya Hareketi Fransa'ya Karşı³⁶

Komite, 5 Aralık 2007 tarihinde, Uluslararası Dördüncü Dünya Hareketi (Mouvement international ATD quart monde) tarafından yapılan şikâyeti incelemiştir. ATD, şikâyette bulunduğu tarih itibarıyla Fransa'da 3 milyona yakın kişinin evsiz olduğunu ya da kötü barınma koşullarına sahip olduğunu iddia etmektedir. ATD'ye göre bu durum, sosyal güvensizlik yaratmaktadır. İnsanlık onuruna yakışmayan koşullarda barınması kişiler üzerinde birçok olumsuz sonuca yol açmaktadır:

- Aile bağları gevşemekte, eşler arasında ilişkiler bozulmakta, ebeveynler ile çocuklar arasındaki ilişki sağlıklı bir şekilde işleyememekte ve de bunun sonucunda dağılan aile toplumdan uzaklaşmakta, dışlanmaktadır.

³⁶ Mouvement international ATD Quart Monde c. France, Réclamation collective n° 33/2006 sur le bien fodé, (<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=26>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

- Sabit bir ikametgaha sahip olmadan iş bulmak aşırı derecede zor hale gelmektedir.
- Ailenin barınma koşulları istikrarlı bir şekilde seyretmediği için, çocuklar eğitime gerektiği gibi devam edememekte ve bu da onların toplumdan kopuşunu hızlandırmaktadır.
- Son olarak evsizlik, hakların kullanılması, idari ve hukuki süreçlere katılım açısından birçok sorun yaratmaktadır. ATD'ye göre bu durum şöyle özetlenmektedir: "Evin yoksa sen de yoksun, bir hiçsin".

Fransız hükümeti, ATD'nin iddialarını reddetmiş ve mevcut durumun 30. maddeyi ihlal etmediğini ileri sürmüştür.

Komite, kararında öncelikle yoksulluk ve sosyal dışlanmanın eşiğinde yaşamamanın insanlık onuruna aykırı olduğunu belirtmiş ve sözleşmeciler devletlerin temel hakların erişimine engel oluşturan hususları ortadan kaldırmaya ve önlemeye yönelik tedbirler alması gerektiğini belirtmiştir. Bu tedbirler özellikle, istihdam, barınma, eğitim, mesleki eğitim, kültür, sağlık alanında alınmalıdır. Bu amaca özgülmüş uygun araçlar, sosyal dışlanmaya karşı oluşturulan ayrıntılı bir stratejinin parçasıdır. Son olarak alınan tedbirler, nitelikleri ve nicelikleri itibarıyla da sosyal dışlanmayla mücadele eden ülkenin yapısına uygun olmalıdır.

Komite, Fransa'nın yoksulların barınması konusunda izlediği politikanın yetersiz olduğu kanaatine vararak, ayrıntılı ve koordineli bir yaklaşımın yokluğundan ötürü, 30. maddenin ihlal edildiğine karar vermiştir.

Söz konusu şikâyette ATD ayrıca, 30. maddenin GGASS'nın E maddesinde yer alan ayrımcılık yasağı bağlamında da incelenmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Şart'ın anılan düzenlemesine göre: "Şart'ta yer alan haklardan yararlanma ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi ya da başka görüşler, ulusal ya da sosyal köken, sağlık, ulusal bir azınlığa mensubiyet, doğum ya da başka statüler gibi nedenlere dayanan hiçbir ayrımcılığa tabi olmaksızın sağlanacaktır."

ATD, yoksulluk içerisinde barınma sorunlarıyla birlikte yaşayan ailelerin haklarını etkin olarak kullanma hususunda ayrımcılığa maruz kaldıklarını ileri sürmektedir. ATD'ye göre, sabit bir adresi olmayan kişilere bu gerekçeyle kimlik belgesi verilmemektedir. Ancak bununla birlikte, bu kişiler fatura, vergi ödemektedirler. Bu uygulama ayrımcı nitelikte olup, kimlik sahibi olamayan bu kişilerin vatandaşlık haklarının ihlal edildiği iddia edilmektedir. Kimlik belgesinin olmayışı, bu kişileri yalnız konut hakkından değil tüm sosyal haklardan mahrum bırakmaktadır.

Hükümet ise, sabit adresi olmayan gezgin kişilere, yerleşik olup olmadıklarına bakılmaksızın kimlik kartı verildiğini ifade ederek ayrımcılığa ilişkin iddiaları kabul etmemiştir.

Komite ise mevcut durumun, 30. maddedeki sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı ile birlikte ayrımcılık yasağına ilişkin E maddesini de ihlal ettiği sonucuna varmıştır.

b. Avrupa Roman Hakları Merkezi Fransa'ya Karşı³⁷

Komite, 19 Ekim 2009 tarihinde Avrupa Roman Hakları Merkezi (Centre européen des droits des Roms, CEDR) tarafından Fransa'ya karşı yapılan şikâyeti incelemiştir. Söz konusu şikâyette CEDR, Fransız hükümetinin gezgin yaşam tarzını benimseyen ailelere yönelik ayrıntılı bir ulusal politikasının olmadığını ve bunun da gezgin ailelerin sosyal dışlanmaya yönelik duygularının artmasına yol açtığını ileri sürmektedir. CEDR'ye göre, bazı belediyeler ve diğer resmi makamlar, bu ailelere konut edinme hususunda özellikle karavan alabilmeleri için kredi sağlamaya ya da yaşadıkları alanları düzenleyebilmeleri için yardım etmeye çalışırken, diğer bazı belediyeler konuya duyarsız kalmakta ve hatta Romanları o bölgeden tahliye ettirmeye çalışmaktadır.

Hükümet ise bu iddialara karşılık olarak, gezgin ailelerin sosyal dışlanmaya karşı korunması için her türlü adımın atıldığını ileri sürmüştür. Bu bağlamda, izlenecek politikaların oluşumuna bizzat katılımları da sağlanmıştır. 2003 yılında gezginler için bir ulusal danışma komisyonu da oluşturulmuştur. Bu komisyonun amacı, gezgin nüfusun karşılaştığı sorunları tespit etmek ve bunların topluma dahil edilebilmesi için hükümete tavsiyede bulunmaktır.

Komite yaptığı incelemede, sosyal dışlanmanın insan onuruna aykırı olduğunu belirterek, Fransa'nın gezgin kişilere yönelik ayrıntılı ve koordineli bir yaklaşım benimsemediği ve gerekli tedbirleri almadığı için GGASS'nın 30. maddesini ihlal ettiği görüşüne varmıştır.

Söz konusu şikâyette 30. maddenin GGASS'nın E maddesinde yer alan ayrımcılık bağlamında da incelenmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

CEDR, Fransa'da dolaşan ve sabit adresi bulunmayan evsiz kişilere ilişkin 69-3 sayılı yasanın, gezgin kişilerin oy hakkını engellediğini iddia etmiştir. Bu yasaya göre, gezgin kişilerin oy hakkını kullanabilmesi için 3 yıl boyunca aynı belediyeye bağlı bulunmaları gerekmektedir. Ayrıca gezginlerin oy kullanabilmesi, o bölgedeki gezgin sayısının toplam seçmen sayısının % 3'ünü aşmamasına bağlıdır. Gezinler için öngörülen bu 3 yıllık süre diğer Fransız vatandaşları için 6 aydır. CEDR, bu nedenle gezginlerin ayrımcılığa uğradığını, oy haklarını kullanamadığını ve neticede bu grupların sosyal dışlanmaya maruz kaldığını ileri sürmüştür.

Hükümet, oy hakkının 30. madde ile ilişkilendirilemeyeceğini ileri sürmüştür.

Komite, 30. maddenin sosyal haklara yaptığı göndermenin dar anlaşıl-maması gerektiğini, sosyal dışlanmayla mücadelede temel hakların bölün-

³⁷ Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France, Réclamation collective n° 51/2008 sur le bien fondé, <http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=12http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=1>, Erişim tarihi: 09.05.2013).

mezliği ilkesinin özel bir önem taşıdığını belirlemiştir. Bu açıdan seçme hakkı, yurttaşlık ve sivil katılıma ilişkin diğer tüm haklar gibi, sosyal bütünleşme ve sosyal içermeye açısından zorunlu bir boyuttur ve sonuç olarak 30. maddenin kapsamındadır.

Komite, gezgin kişilerin oy kullanmasına ilişkin kurallarla diğer Fransız vatandaşların –evsizler de dahil olmak üzere- ayrı kurallara tabi tutulduğunu ve bu şekilde ayrı kurallara tabi tutulmanın objektif ve haklı bir nedene dayanmadığı ve bu nedenle 30. madde ile birlikte E maddesine de aykırı düşen bir ayrımcılık yapıldığı yönünde karar vermiştir.

***c. Yerinden Etmeye Karşı Mücadele ve Konut Hakkı Merkezi İtalya'ya Karşı*³⁸**

Komite, 25 Haziran 2010 tarihli kararında, Yerinden Etmeye Karşı Mücadele ve Konut Hakkı Merkezinin (Centre Sur Les Droits Au Logement Et Les Expulsions, COHRE) İtalya'ya karşı Romanların barınma koşulları ile ilgili şikâyetini incelemiştir. COHRE, şikâyetinde, İtalya'nın yoksullukla mücadele konusunda koordineli bir yaklaşım sergileyemediğini ve sistematik olarak Romanları, sosyal haklarından mahrum ettiğini ileri sürmüştür.³⁹ Şikâyete konu olan sorunun temelinde, Romanların yaşadığı karavanların ve kamp- ların ev statüsünde sayılmaması yatmaktadır.

Komite, yukarıda aktarılan CEDR Fransa'ya karşı kararındaki aynı görüş- leri bu kararında da tekrarlayarak, Romanların yaşadığı yerlerin ev sayılma- ması nedeniyle kendilerine kimlik verilmemesi ve kimliksiz olmalarından ötürü medeni ve siyasi haklarını kullanamamaları, yaşadıkları bölgelerin gettolaşması, buralarda yeterli altyapı hizmetlerinin bulunmaması, tüm bunlardan ötürü Romanların dışlanmasını GGASS'nın 30. maddesine ve E maddesine aykırı bulmuştur.

***d. Avrupa Roman Hakları Merkezi Portekiz'e Karşı*⁴⁰**

Komite, 30 Haziran 2011 tarihinde Avrupa Roman Hakları Merkezi tarafın- dan Portekiz'e karşı yapılan şikâyeti inceleyerek 30. maddeyi de içeren bir karar vermiştir.

³⁸ Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, Réclamation collective n° 58/2009 sur le bien-fondé, ([http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/ document.asp?related=1&item=10&relateditem=0](http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?related=1&item=10&relateditem=0), Erişim tarihi: 09.05.2013).

³⁹ Ülkemizde yaşayan Roman vatandaşların sosyal haklarına ulaşmada karşılaştığı zorlukları inceleyen bir alan araştırması için bkz. Önen, 2011.

⁴⁰ Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal, Réclamation collective n° 61/2010 sur le bien fondé, ([http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/ document.asp?item=2](http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=2), Erişim tarihi: 09.05.2013).

Karara konu olan şikayette, CEDR Portekiz'in konut politikasının, Romanları entegre edemediğini, Romanların kötü koşullarda barınmasına, şehirden uzak gettolarda yaşamasına, bu yüzden marjinalleşmesine yol açtığını, Romanların coğrafi olarak dışlandıklarını, şehirden uzakta gettolarda yaşadıklarını, dolayısıyla sosyal dışlanmaya maruz kaldıklarını ve kamu hizmetlerine erişimde sıkıntı yaşadıklarını iddia etmiştir. CEDR, romanların gettolaştıkları bu mahallelerin kamuoyu tarafından damgalandığını da belirtmiştir.

CEDR, hükümetin bu politikasının 30. maddenin ihlali olduğu gibi ayrıca konunun ayrımcılık açısından da incelenmesi gerektiğini iddia etmiştir.

Portekiz Hükümeti, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele için konut sorununu da içeren bir dizi sosyal politika tedbirini yaşama geçirmeye başladıklarını, romanların da diğer tüm yurttaşlar gibi bu programların kapsamında olduğunu, tutunma geliri de dahil olmak üzere, konut yardımı ve diğer sosyal yardımlardan yararlandıklarını ileri sürmüştür. Ayrıca Göç ve Kültürlerarası Diyalog Yüksek Kurumu adı altında kurulan bir kurumun da Romanların topluma kazandırılması için çalışmalar yürüttüğünü belirtmiştir.

Komite, yaptığı incelemede öncelikle devletin pozitif yükümlülüklerine dikkat çekmektedir. Devlet dezavantajlı gruplara yönelik olarak, bunların barınma, eğitim, istihdam ve sağlık imkânlarına kolaylıkla ulaşmalarını sağlayacak önlemleri almakla yükümlüdür.

Komite, CEDR'nin iddialarının Romanların barınma hakkına ilişkin ayrımcı bir uygulama olduğu görüşüne varmıştır. Komite'ye göre bu koşullarda yaşamak, eğitim, istihdam ve sağlık hizmetlerine erişim açısından elverişsiz bir ortam yaratmaktadır.

Komite, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin eksikliklerini düzeltme konusunda başarısız ve isteksiz oluşunun ayrıntılı ve eşgüdümlü bir yaklaşımın yokluğunu gösterdiğini ve de bu nedenle mevcut durumun ayrımcılık yasağı ile birlikte 30. maddenin ihlaline yol açtığı kararına varmıştır.

3. Komite'nin Denetim Sonuçlarının ve Kararlarının Birlikte Değerlendirilmesinden Çıkan Sonuçlar

- Komite'nin toplu şikayet usulü neticesinde verdiği kararlar, raporlar yoluyla denetim çerçevesinde ulaştığı sonuçlara oranla çok daha etkilidir.

Hükümetlerce hazırlanan ulusal raporlar, genel nitelikli ve makro düzeydedir. Bu raporlarda yer alan bilgiler, sosyal haklar alanında devletlerin olumlu edim yükümlülüklerini yerine getirdiği yönünde sonuca götürebilir. Nitekim Komite, bugüne kadar tek bir ihlal sonucuna varmıştır ki (Conclusions, 2009, İtalya), bu da bilgi ve veri eksikliği nedeniyledir. Oysa ki Komite'nin raporlar yoluyla denetim neticesinde uygunluk sonucuna vardığı ülkelerde de, GGASS'na aykırılıklar yaşanmaktadır.

Örneğin Fransa 2009 sonuçlarına göre, Fransız hükümeti GGASS'nın 30. maddesinin devletlere yüklediği olumlu edim görevini yerine getirmiş ve bu nedenle Komite, Fransa için 30. maddeye uygunluk yönünde sonuca varmıştır. Ancak aynı dönemde Fransa aleyhine yapılan iki toplu şikâyetin iki-

sinde de Komite, Fransa'nın aleyhine olacak şekilde, sözleşmenin 30.maddesine aykırılık kararı vermiştir.

Bu örneğin bize çok güzel anlattığı gibi, sosyal hakların devletlerin yükümlülüğü olarak değil, bireylerin hakkı olarak ele alınması önemlidir. Sosyal hakların geliştirilmesi ancak bu yolla gerçekleşebilecektir. Bu açıdan toplu şikayet usulü, önemli bir işleve sahiptir.

- Toplu şikayet usulü, sosyal hakların yargılanabilirliğine yol açan, kapı aralayan bir usul olarak görülmektedir (Akandji-Kombé, 2011: 99; De Schutter, 2010)⁴¹. Komite'nin 30. madde kapsamında verdiği kararlar da yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı açısından bunun bir kanıtıdır.

- Komite, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkını, medeni ve siyasi haklarla sosyal hakların birbiri ile olan sıkı ilişkisini dile getiren "hakların bütünlüğü ve bölünmezliği" ilkesi⁴² çerçevesinde değerlendirmektedir.

İnsan hakları alanında genel kabul gören bu ilkenin, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı özelinde de dile getirilmiş olması önemlidir. Yoksulluk, yalnızca sosyal haklardan mahrumiyete değil tüm haklardan mahrumiyete yol açar. Bu yanı sıra insan onuruna aykırı olan yoksulluk, bir insan hakları ihhalidir (Kaboğlu, 2010: 55; Uyan-Semerci, 2010).

- Komite'nin toplu şikayet usulü sonucu 30.maddeye ilişkin olarak verdiği kararlarda önem taşıyan bir diğer nokta, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkının ayrımcılık yasağı ile birlikte incelenmesidir. Komite kararlarında, ayrımcılığın yalnızca yasaklanmasının yeterli olmadığı, buna ilaveten fiili eşitliği sağlayacak olumlu edimlerde bulunulması gerektiği ifade edilmektedir (De Schutter, 2010).

Avrupa ölçeğinde ayrımcılık karşıtı içtihat daha çok, Avrupa Birliği Adalet Divanı ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihatlarıyla gelişirken, bu içtihatla sosyal haklar yönünden Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin toplu şikayetlerde aldığı kararların eklenmesi önemlidir (Stangos, 2010,: 48). Öte yandan, insan hakları alanının önemli bir ilkesi olan ayrımcılık yasağı, daha önce Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nce, ASŞ'nin denetimi kapsamında yalnızca istihdamda ayrımcılıkla sınırlı olarak ele alınırken, son dönem kararlarında Romanlara yönelik yoksulluk, sosyal dışlanma ve konut sorununa ilişkin olarak 30.madde ile birlikte ele alınması sosyal hakların geleceğine ilişkin yeni bir yol haritasının işareti olabilir.

Şöyle ki, bugüne kadar sosyal haklar yalnız çalışanların hakları olarak görüldü ve buna indirgendiydi. Oysa günümüzde sosyal hakların bunu aşan bir kapsam genişlemesi mevcuttur. Bunun tek nedeni, işçilerin sosyal haklarını göz ardı eden neo-liberal politikalar ya da sosyal devletin zayıflaması değildir. Sosyo-ekonomik yapıda meydana gelen pek çok önemli değişiklik sosyal hakların çalışma olgusu ile olan sıkı bağını bütünüyle koparmamakta ancak gevşetmektedir.

⁴¹ Aynı usulün BMESKHS için de işleminin önünü açan 2008 tarihli protokol konusunda bkz. Roman, 2011: 85 vd; Ulusoy, 2011: 256.

⁴² Bu ilke için bkz. Kaboğlu, 2010: 59; Gülmez, 2009: 8.

- Komite'nin GGASŞ'nın 30. maddesi kapsamında verdiği kararlarda, toplu şikayete konu olan olayların 31. maddedeki barınma hakkına ilişkin ve de özel olarak Roman topluluklarına ilişkin olduğu dikkat çekmektedir. ASŞ ve GGASŞ'nın diğer maddeleri kapsamında yapılan incelemelerde de Romanlara ilişkin pek çok karar mevcuttur. Bu durum ASŞ ve GGASŞ'nın Avrupa'da yaşayan Romanların toplumla bütünleşmesinde önemli bir rol oynadığını ortaya koymaktadır (De Schutter, 2010).

- Yoksulluk ve sosyal dışlanmanın çok boyutluluğu ve dolayısıyla kapsamına giren konular ve haklar ile yoksulluk ve sosyal dışlanmaya maruz kalan birey ve grupların çeşitliliği göz önüne alındığında Komite'nin yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkına ilişkin toplu şikayet usulü neticesinde verdiği kararların, yalnızca 31. maddedeki konut hakkına ve Romanların dışlanmasına ilişkin oluşu ise düşündürücüdür.

Romanlara ilişkin bu kararların, diğer yoksul ve dışlanmış kesimlerin sözcüsü olan sivil toplum örgütlerine ve çalışan yoksullar gerçeği karşısında sendikalara da örnek olması gerekir. Yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadelede, toplu şikâyet usulünün başka sivil toplum kuruluşları tarafından da daha etkin olarak kullanılmasını gerektirmektedir.

Kanımcı, bu eksiklik iki temel sorunla açıklanabilir:

- Birincisi, günümüzde yoksulların homojen olmayan yapısı başta olmak üzere pek çok nedenden dolayı, haklarını dile getirebilecekleri örgütlenmelerinin olmaması,

- İkincisi, çalışanların çalışma yaşamından kaynaklanan sorunlarıyla mücadele eden sendikaların yoksulluk ve sosyal dışlanma konusuna yabancı olmaları.

Oysa yoksulların önemli bir grubu da çalışan yoksullardan ibarettir. Öte yandan çalışmayan yoksulların sosyal hakları ile çalışan yoksulların sosyal hakları, bir madalyonun iki yüzü gibidir. Yoksulların sosyal yardım hakkının tamamlayıcı nitelikte düzenlenmeyip çalışanların sosyal haklarının yerine konması eğilimi, sendikaların yeni bir mücadele alanı olmalıdır.

- Komite, değerlendirmelerinde, GGASŞ'nın 30. maddesi ile ASŞ'nın 13. maddesi arasında bir bağ kurmamış ve yoksulluk ve sosyal dışlanmadan kurtulma hakkının da tıpkı ASŞ 13. maddedeki sosyal yardım hakkı gibi talep edilebilir bir hak olduğunu açıkça ortaya koymamış ve bu konuda açılmış dava olup olmadığını sorgulamamıştır.

- Komite, raporlar yoluyla denetim sonuçlarında, GGASŞ'nın 30. maddesi ile güvenceli asgari gelir hakkı arasında da doğrudan bir bağ kurmaktan kaçınmıştır. Güvenceli asgari gelir hakkına ilişkin bir şikayet de bugüne kadar Komite'nin gündemine gelmediği için, bu konudaki yaklaşımını görmek henüz olanaklı değildir. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi, 30. maddenin yaşama geçmesi ancak güvenceli asgari gelir hakkı ile mümkün olabilir. Bu noktada Avrupa Konseyi'nin ekonomik ve siyasi nedenlerle gösterdiği çekingенliğin Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin yorumlarıyla aşılabacağı umut edilebilir.

IV. BİR BAŞKA TAHAYYÜL: KORUNMADAN KURTULUŞ!

GGASŞ'nın 30. maddesinde yeni ve bağımsız bir sosyal hak olarak "yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı"nın sosyal haklar listesine eklenmiş olması elbette ki olumlu ve geliştirici bir adımdır.

Ancak "korunma" ifadesi yoksullarla onları koruyacak devlet arasındaki mesafeyi ortaya koymaktadır. Yoksulların korunması tarihsel süreçte, ahlaki ve dini bir ödevdi. Bugünse çağdaş hukuk sistemleri, yoksulluğa ve sosyal dışlanmaya karşı korunmanın bir hak ve bir devlet görevi olduğunu söylüyor bize. Bu adımın önemini göz ardı etmeksizin bir başka gerçeği de görmemiz gerekir. Yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadeleyi ayrı ve bağımsız bir hak konusu yapan en ileri belge olan GGASŞ bile, hala yoksulları gerçek bir hak öznesi değil, korunmaya gereksinim gösteren gruplar olarak ele alıyor. Bunun ardındaki temel neden, yukarıda da değinildiği gibi, yoksulların kendi sözünü söyleme gücünden ve araçlarından yoksun olmasıdır.

Yoksullar kendi adlarına konuşabildiklerinde, bir başka tahayyül gerçekleşebilir: Belki ancak o zaman yoksulluk ve sosyal dışlanmadan "korunma" değil "kurtuluş" hakkını düşünebiliriz!

KAYNAKÇA

- Akandji-Kombé, Jean-François (2011) "La Justiciabilité de la Charte Sociale Européenne et La Procédure de Réclamations Collectives" (Résumé), *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber 2001* (Çev. Bülent Çiçekli), Ankara: Seçkin.
- Badel, Maryse (1996) *Le Droit Social à L'Epreuve du Revenu Minimum d'Insertion*, Bordeaux: PUB.
- Bauman, Zygmunt (1999) *Çalışma, Tüketim ve Yeni Yoksullar* (çev. Ümit Öktem), İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- Buğra, Ayşe ve Çağlar, Keyder (der.) (2006) *Sosyal Politika Yazıları*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Buğra, Ayşe ve Çağlar, Keyder (der.) (2007) *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Geline Doğru*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Candoğan, Gökhan (2011) "Teoriden Pratiğe Sosyal Hakların Dava Edilebilirliği", *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Çelik, Aziz (2013) "Sosyal Şart Şartsız Onaylanmalı", *Radikal*, 25 Mayıs 2006, (<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=188298>, Erişim tarihi: 22.05.2013).
- Davutoğlu, Ayten (2011) "Sosyal Politika ve Alternatif Toplum Modeli Arayışları: Temel Gelir Önerisinin Ütopya Kavramı Çerçevesinde Okunması", *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- De Schutter, Olivier (2013) "La contribution de la Charte sociale européenne à l'intégration des Roms d'Europe", (http://leuropedeslibertes.ustrasbgfr/article.php?id_article=352&id_rubrique=75 Erişim tarihi: 17.05.2013).
- Gorz, André (1995) *İktisadi Aklın Eleştirisi*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları (Çev. Işık Ergüden).

V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu

- Gorz, André (2001) *Yaşadığımız Sefalet*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları (Çev. Nilgün Tural).
- Gökçeoğlu, Şebnem (1994) Sosyal Güvenlik Hakkı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Kamu Hukuku Bölümü, İstanbul.
- Gökçeoğlu-Balci, Şebnem (2007) *Tutunamayanlar ve Hukuk*, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Guillen, M., Manos Matsaganis (2006) “Sosyal Damping Hipotezini Güney Avrupa’da Sınamak: Son Yirmi Yılda Yunanistan ve İspanya’daki Refah Politikaları”, Ayşe Buğra, Çağlar Keyder (der.) *Sosyal Politika Yazıları* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Gülmez, Mesut (2007) “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’na Uyum Sağlayabilecek Miyiz?”, *Çalışma ve Toplum* (12).
- Gülmez, Mesut (2009) “İnsan Hakları Olarak Sosyal Haklar ve Sosyal Haksızlıklar”, *Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu Bildiriler* içinde, Ankara: Belediye-İş.
- Gülmez Mesut (2011) “Anayasal Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasağı: Eleştirel ve Aykırı Düşünceler”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- İnsel, Ahmet (2001) “İki Yoksulluk Tanımı ve Bir Öneri”, *Toplum ve Bilim*, (89).
- Kaboğlu, İbrahim (2010) “Anayasa’da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları”, *Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Kahraman, Fatih (2010) “Çalışan Yoksulların Haklar İronisi: Metalaştırılmış Çalışanlar”, *Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Koray, Meryem (2007) “Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak”, *Çalışma ve Toplum*, (15).
- Koray, Meryem (2011) *Kapitalizm Küreselleşirken Dünya Ahvali*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Man, Fuat (2011) “Modernitenin Çalışma İdeolojisi ve Sosyal Haklar”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Marshall, T.H. (1949) “Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf”, (Derl.: Ayşe Buğra-Çağlar Keyder), *Sosyal Politika Yazıları* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Önen, Selin (2011) “Çingenelerin Sosyal Haklara Erişimindeki Zorluklar: Roman ve Dom Toplulukları Karşılaştırması”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Özveri, Murat (2011) “Türk Hukukunda Sosyal Hakların Dava Yoluyla Gerçekleştirilmesi”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Roman, Diane (2011) “La justiciabilité des droits sociaux en droit international des droits de l’homme”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III, Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Rosanvallon, Pierre (1992) *La Crise de l’Etat-Providence*, Paris: Seuil.
- Rosanvallon, Pierre (1995) *La Nouvelle Question Sociale: Repenser L’Etat-Providence*, Paris: Seuil.

- Sapancalı, Faruk (2005) *Sosyal Dışlanma*, İzmir: Dokuz Eylül Yayınları.
- Standing, Guy (2006) “Sosyal Güvenlik Ağları Çılgınlığı: Temel Gelir Doğu Avrupa’da Neden Gereklidir?” (Çev. Burcu Yakut Çakar), (Derl.: Ayşe Buğra-Çağlar Keyder), *Sosyal Politika Yazıları* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Supiot, Alain (1995) “L’avenir d’Un Vieux Couple: Travail et Sécurité Sociale”, *Droit Social* (Septembre-Octobre).
- Ulusoy-Halatçı, Ülkü (2011) “Sosyal Hakların Korunmasında Birleşmiş Milletler’in Rolü”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III Bildiriler* içinde, İstanbul: Petrol-İş.
- Uyan-Semerci, Pınar (2010) “Dev ve Cüce Aynı Yolda: Yoksulluk ve Pozitif Özgürlükler”, *İnsan Hakları İhlali Olarak Yoksulluk* (Derl.: Pınar Uyan Semerci) içinde, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Vandamne, François (2013) “La relance de la Charte sociale européenne”, *Revue Quart Monde*, (207) (www.editionsquartmonde.org/rqm/document.php?id_2380, Erişim tarihi: 17.05.2013).
- Weber, Max (1985) *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* (Çev. Zeynep Aruoba), İstanbul: Hil Yayınları.