

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

Mesut Gülmez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hiç kuşku yok ki, yalnızca sosyal hakların değil genel olarak insan haklarının “uluslararası boyutu” ³ aynı zamanda kurallar ve denetim sistemleri bütünü

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

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

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

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

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

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

- 3 Bildiride; konuyu Türkiye’nin usulüne göre yürürlüğe koyarak “ulusalüstü” yükümlülük üstlendiği sözleşmelerle sınırlı tutmayarak incelediğim ve Türkiye’ye ilişkin

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

I. UÇÖ BELGELERİ: 1919 VE 1944 SONRASI DÖNEMLER

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

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

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

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

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

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

nusunda yaptığım üç dönemli tarihsel evrim modelinden (Gülmez, 2011: 173 vd.; 2013c: 104 vd.) esinlenerek, ama ikinci dönemin sonu ve üçüncü dönemin başlangıcı olarak temel aldığım tarihin doğallıkla tam olarak örtüşmediğini de ekleyerek, yine üç dönem⁴ çerçevesinde ele almak olanaklıdır:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Sosyal Sigorta Hakları Dönemi (1919-1939)

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

a. Anayasal İlkeler

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

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

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

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

b. Sözleşme ve Tavsiyeler

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

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

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

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

c. Değerlendirme

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

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

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

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

2. Sosyal Güvenlik Hakkı Dönemi (1944-1999)

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

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

a. Anayasal İlkeler

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

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

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

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

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

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

- “Böyle bir korumaya gereksinmesi olan **herkese temel bir gelir sağlamak** ereğiyle, **sosyal güvenlik önlemlerinin** ve eksiksiz (tam) bir *tıbbî bakımın* yaygınlaştırılması”; ⁶

84 | 5 “Sosyal güvenlik”, Birleşmiş Milletler Örgütü'nün kuruluş sürecinin başlarında, ABD Başkanı Franklin D. Roosevelt ile B. Krallık Başbakanı Winston Churchill'in 14 Ağustos 1941 tarihinde yaptıkları ortak açıklamada kullanılmıştı.

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

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

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

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

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

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

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

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

Kuşkusuz bu ilkenin, Filadelfiya Bildirgesi’nin yoksulluk ve yoksunluk ilkeleleriyle birlikte okunması gerekir.

b. Sözleşme ve Tavsiyeler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c. Değerlendirme

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1) *Genel kurallar* (102, 118 ve 157 sayılı sözleşmeler ile 67 ve 167 sayılı tavsiyeler ve ayrıca 55 ve 56 sayılı sözleşmeler ile 76 sayılı tavsiye);
- 2) *Tıbbî bakım ve hastalık sigortası* (24, 25 ve 130 sayılı tavsiyeler ile 69 ve 134 sayılı tavsiyeler ve ayrıca 55 ve 56 sayılı sözleşmeler ile 76 sayılı tavsiye);
- 3) *Yaşlılık, sakatlık ve artakalanlar* (35, 36, 37, 38, 39, 40, 48 ve 128 sayılı sözleşmeler ile 131 sayılı tavsiye ve ayrıca 71 sayılı sözleşme);
- 4) *İş kazaları ve meslek hastalıkları* (12, 17, 18, 42 ve 121 sayılı sözleşmeler ile 23, 25 ve 121 sayılı tavsiyeler ve ayrıca 110 sayılı sözleşme);
- 5) *İşsizlik ödemeleri* (44 sayılı sözleşme ile 44 sayılı tavsiye ve ayrıca 8 sayılı sözleşme ile 19 sayılı tavsiye);
- 6) *Analık sigortası* (3, 103 ve 183 sayılı sözleşmeler ile 95 ve 191 sayılı tavsiyeler ve ayrıca 110 sayılı sözleşme) (s. 201-202 ve ayrıca 204).

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

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

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

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

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

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

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

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

1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (1948)

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

a. Sözel Metin

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

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

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

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

13 “droit à la protection contre le chômage / right to ... protection against unemployment.”

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

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

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

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

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

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

15 “droit à la sécurité / right to security.”

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

17 “protection sociale / social protection.”

saygı gösterme yükümlülüğünün “eylemsel” olarak da sağlanması ile doğrudan ilgili olan bu madde şöyledir: ¹⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Değerlendirme

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

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

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

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

a. Sözel Metin

ASS, taraf devletlerce sosyal politikalarında izlemekle yükümlü oldukları ilkeleeri kapsayan *I. bölümünde*, “tüm çalışanların ve ortakalanların ‘sosyal güvenlik hakkı’” bulunduğunu belirtir (m. 12). Ayrıca, “yeterli kaynaklardan yoksun tüm kişilere *sosyal* ve sağlık yardımı (tıbbî yardım) hakkı” (m. 13) ile yine “tüm kişilere sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkı”nı tanıır (m. 14).

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

Madde 8’de “çalışan kadınların anneliğinin korunması hakkı”nı, ²¹ yani anne olan çalışan kadınların özel olarak korunması hakkını tanıyan ASS, özellikle 11-16. maddelerde sırasıyla şu hakları güvenceye bağlamıştır: “Sağlığın korunması

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

21 “droit des travailleuses à la protection.”

hakki”,²² “sosyal güvenlik hakkı”,²³ “sosyal yardım ve sağlık yardımı hakkı”,²⁴ “sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkı”,²⁵ “bedensel yada zihinsel özürlülerin (engellilerin) mesleksi eğitimi ile mesleksi ve sosyal yeniden uyum hakkı”, “ailenin sosyal, hukuksal ve ekonomik korunma hakkı”,²⁶ “annenin ve çocuğun sosyal ve ekonomik korunması hakkı.”²⁷

Bu haklardan²⁸ yalnızca, her biri ayrı maddelerde güvenceye alınan üçü üzerinde durmakla yetineceğim. Sosyal güvenlik hakkının yanı sıra, SİHUH'ta ilk kez tanınan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanma haklarını, önce özneleri, maddi içerikleri ve taraf devletlerin yükümlülükleri temelinde ele almakla, sonra da geniş anlamda sosyal güvenlik hakkının evrim sürecinde 1961 Sosyal Şartı'na egemen olan yaklaşımı belirlemeye çalışmakla yetineceğim. ASS'nin pozitif metninde yaptığı düzenlemelerin ardından, Sosyal Haklar Avrupa Komitesi'nin (SHAK) özetleyeceğim karar ve yorumlarını göz önüne alarak değerlendirme yapacağım.

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

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

22 “droit à la protection de la santé.”

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

24 “droit à l'assistance sociale et médicale.”

25 “droit à bénéficiaire des services sociaux.”

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

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

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

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

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

Türkiye, pozitif içeriği değiştirilmeyen bu hak konusunda, ancak 1996 tarihli GGASS’yi onayladıktan sonra (2007’de) hukuksal yükümlülük üstlendi.²⁹

b. Komitenin Görüşü

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

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

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

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

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

30 ASS’nin “korunan kişiler” yönünden kapsamı konusunda ASS’ye Ek’te düzenleme yapıldığını ve m. 12/4 ile m. 13/4’e ilişkin açıklama bulunduğu da unutulmamalıdır.

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

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

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

c. Değerlendirme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a. Sözel Metin

Önce, onay sayı ve oranı yönünden evrensellik düzeyi yüksek olan³² sözleşmenin sözel metni çerçevesinde bazı saptamalarda bulunacağım. Sonra da, sosyal hakların evrensel ölçekli genel ve hukuksal belgesi olarak, denetim organı Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi’nin (ESKHK) genel gözlem (yorum) kararı çerçevesinde, sözleşmenin sosyal güvenlik hakkına yaklaşımı, hakkın öznelere, maddi içeriği vb. konulardaki görüşlerine değinip değerlendirmeler yapacağım.

Sözleşme, öznesi “herkes” olan “sosyal güvenlik”i, “sosyal sigortalar”ı da kapsadığını açıkça belirten kısa bir anlatımla “hak” olarak güvenceye bağlamıştır³³ (m. 9). Kanımca bu yaklaşım, Evrensel Bildirge ve ASS’de benimsenen yaklaşıma koşut biçimde, sosyal güvenliğin sosyal sigorta(lar)dan daha geniş kapsamlı bir kavram olarak görüldüğü ve “hak” olarak güvenceye alındığı anlamına gelir. Ancak hemen belirtiyim ki sözleşme, Evrensel Bildirge’den ayrılarak, sosyal güvenlik hakkının kapsadığı sosyal sigortaların neler olduğunu örnekler vererek belirtmiş değildir. Çok da önemli olmadığını düşündüğüm bu eksikliği, aşağıda değineceğim gibi Komite giderdi.

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

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

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

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

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

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

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

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

34 “une protection et une assistance / protection and assistance.”

35 “une protection spéciale / special protection.”

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

37 “mesures spéciales de protection et d’assistance / special measures of protection and assistance.”

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

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

b. Genel Gözlem Kararı

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

42 “un bien social / a social good.”

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

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

c. Değerlendirme

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

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

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

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

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

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

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

d. Komitenin Türkiye Raporu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. UÇÖ BELGELERİ: 1999 SONRASI DÖNEM

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Sosyal Koruma Temel Çerçevesel Tavsiyesi’ne Doğru (1999-2012)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

46 “socle socio-économique.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Sosyal Koruma Temel Çerçeveleri Tavsiyesi (2012)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SONUÇ: HAKKIN ADI SOSYAL GÜVENLİK

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ben olamıyorum!

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

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

KAYNAKÇA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- CDESC (2011) Quarante-sixième session, Genève, 2-20 mai 2011, Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Turquie*, Nation Unies, Conseil économique et social, E/C.12/TUR/CO/1, Distr. générale, 12 juillet 2011.
- Comité européen des Droits sociaux (CEDS) (2008) *Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, 1^{er} septembre 2008, Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- Compte rendu provisoire* (CRP) (2011), Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, juin 2011, Sixième question à l'ordre du jour: *Discussion récurrente sur l'objectif stratégique de la protection sociale (sécurité sociale) en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, 24, 25, 26, Rapport de la Commission pour la discussion récurrente sur la protection sociale.
- Gülmez, Mesut (1990) "Avrupa Sosyal Şartı'na Genel Bir Bakış ve Türkiye", *İnsan Hakları Yıllığı*, 12, 91-124.
- Gülmez, Mesut (1993) "Önsöz", *Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu*, Ankara: TODAİE Yayını, VI-X.
- Gülmez, Mesut (2004a) *Birleşmiş Milletler Sisteminde İnsan Haklarının Korunması*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, Mayıs.
- Gülmez, Mesut (2004b) "Anayasa Değişikliği Sonrasında, İnsan Hakları Sözleşmelerinin İç Hukuktaki Yeri ve Değeri", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 54, Eylül / Ekim, 147-161.
- Gülmez, Mesut (2005) "Uluslararası Çalışma Örgütünde Üçüncü Kuşak Koruma: Temel Haklar İzleme Sistemleri ve Yıllık İzleme Sisteminin İlk Dört Yılı", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Toker Dereli'ye Armağan*, 2005-55-1, İstanbul, 563-603.
- Gülmez, Mesut (2006) "Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye'nin Çekinceleri", *TÜRK-İŞ / SAK*, "Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Avrupa Sosyal Modeli ve Sendikal Haklar" Uluslararası Sempozyumu, 3-4 Ekim 2006, Ankara, *Türk-İş, Ek*, 373, Temmuz-Ekim, 1-39.
- Gülmez, Mesut (2007) "Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına Uyum Sağlayabilecek miyiz?", *Çalışma ve Toplum*, 2007/1 (12), 27-52.
- Gülmez, Mesut (2011) *Uluslararası Sosyal Politika*, Güncelleme Notlarıyla 3. Baskı, Ankara: Hatiboğlu Yayını, Eylül.
- Gülmez, Mesut (2012) "Türkiye'de Sosyal Haklar: Sosyal Şart Açısından Anayasa'da Sosyal Devlet ve Sosyal Haklarda Uyum Sorunu", *Anayasal Sosyal Haklar (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye)* içinde (Editör / Yayına Hazırlayan: İbrahim Ö. Kaboğlu), İstanbul: Legal Yayını, 117-156.

- Gülmez, Mesut (2013a) “Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Tarihsel Gelişimi (1919–1946)”, *Uluslararası Sosyal Politika*, Ünite No: 3, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi Yayını, No: 1879, 1. Baskı, Ocak 2013, 45-69.
- Gülmez, Mesut (2013b) “Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Yapısı, Organları, Etkinlik Alanları ve Kural Üretme Süreci”, *Uluslararası Sosyal Politika*, Ünite No: 4, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi Yayını, No: 1879, 1. Baskı, Ocak 2013, 70-96.
- Gülmez, Mesut (2013c) “Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Kurallar Düzeni, İçerik, Uygulama ve Denetim”, *Uluslararası Sosyal Politika*, Ünite No: 5, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi Yayını, No: 1879, 1. Baskı, Ocak 2013, 98-139.
- Gülmez, Mesut (2014) “Çalışma Özgürlüğü ve Hakkı Açısından Emeğin Evrimi: Ulusal ve Ulusalüstü Boyutlar Üzerine Düşünceler”, *Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu, VI, Bildiriler*, İstanbul: Petrol-İş Yayını, Kasım, 63-128.
- Gülmez, Mesut (2015a) *İçimdeki Ukde, İş Hukuku ve Sosyal Politika Öğretilerinin Sosyal İnsan Haklarıyla İmtihanı (1938-2015)*, Ankara: Siyasal Kitabevi Yayını, Ekim.
- Gülmez, Mesut (2015b) “Artık Ankara’da Anayasa Mahkemesi Var!”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, 4 (8), Ekim (baskıda).
- Kapar, Recep (2009) “Adil Bir Küreselleşme için Sosyal Adalet Uluslararası Çalışma Örgütü Bildirgesi”, *Çalışma ve Toplum*, 2009/4 (23), 61-77.
- Kapar, Recep (2015) “Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Sosyal Koruma Tabanları Yaklaşımı”, *Kara Tahta İş Yazıları*, 1, Nisan, 181-209.
- Nations Unies (NU) (1995) *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, Sommet mondial pour le développement social, Copenhague (Danemark) 6–12 mars 1995, Distr. générale, A/CONF.166/9, 19 avril 1995.
- NU (2004) *Droits économiques, sociaux et culturels*, Manuel destiné aux institutions nationales des droits de l’homme, Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme, Série sur la formation professionnelle, No: 12, New York et Genève: Nations Unies.
- NU (2009) *Questions fréquemment posées concernant les droits économiques, sociaux et culturels*, Droits de l’homme, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme, Fiche d’information, no: 33, Genève: Nations Unis, Mars.
- NU (2013) *Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l’homme*, Conseil économique et social, Session d’organisation de 2013, Genève, 1^{er}-26 juillet Point 14 g) de l’ordre du jour provisoire Questions sociales et questions relatives aux droits de l’homme: droits de l’homme, E/2013/82, Original: anglais, Distr. générale 7 mai 2013 Français.
- Rodgers, Gerry, Eddy Lee, Lee Swepston et Jasmien van Daele (2009), *L’Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, Première édition, Genève: Bureau international du travail.

EK

**“SOSYAL” SIFATLI HAKLARA İLİŞKİN
YANITSIZ AYKIRI SORULAR:
SÜRÇ-Ü LİSAN ETTİMSE AFFOLUNMASIN!**

Sorular, Sorular, Sorular

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

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

İlk sorular dizisini karaladıktan sonra, VII. SİHUS için hazırlanan “ana tema” ile ilgili bildiri tam metinlerini, –diğerleri için de olduğu gibi Sempozyum biçim ve yazım kuralları yönlerinden gözden geçirme sırasında– yayınlanmasından önce okuma fırsatı bulunca, sürç-ü lisan etme pahasına da olsa, bu düşüncem pekişti.**

Önüne “sosyal” sıfatı koyduktan sonra “sigorta”, “güvenlik”, “koruma”, “yardım” ve “hizmet” vb. kavramlar eklenerek nitelenen yada tanımlanan hak ve

125

* “Sosyal” sıfatlı haklar konusunda makale yada yazı olarak hiçbir özel yayın yapmamış olmama karşın, evrensel ve bölgesel ölçekli uluslararası insan hakları belgeleri ile denetim organlarının yorum, rapor ve kararlarını başka konu ve sorunları incelerken yaptığım okumalar temelinde kaleme alma cüreti gösterdiğim bu aykırı soruları, öncelikle bu alana emek vermiş ve yeni araştırmalar yapacak olan meslektaşlarımın ilgisine sunmak istedim!

Bilmiyorum, sürç-ü lisan ettim mi?

Ettimse, *affolunmasın!*

** Bu konuda bir açıklama yapmakta yarar görüyorum:

Birincisinden başlayarak Düzenleme Kurullarında *yer aldığım* Sempozyumlara ve –meslektaşlarımın ısrarlı önerilerine karşın yazdığım Önsöz’lerde önceden duyurduğum gibi– Düzenleme Kurulunda *yer almadığım* VI. ve VII. SİHUS’lara özet ve tam metin aşamalarında sunulan tüm bildirileri satır satır okudum. Ama hiçbirinde böyle bir yönetime başvurmadım. İki kez ise, ana temanın, tanımlanan çerçevesiyle eksiksiz incelenemeyeceğini gördüğüm için, Düzenleme Kurullarının herhangi bir önerisi olmaksızın, kendiliğimden bildiri hazırlayıp Düzenleme Kurullarına öneride bulundum ve sundum.

Bu bağlamda, üzerinde düşünüp tartışmamız gereken konulardan birinin de, Sempozyumların üçüncüsünden başlayarak “ana tema”lı olarak gerçekleştirilmesinin, ne ölçüde yararlı olduğu, amacına ulaşip ulaşmadığıdır.

Benim, özeleştiri yaparak dürüstçe vereceğin yanıt olumlu değildir ne yazık ki!

/ yada hakların hem Uluslararası İnsan Hakları Hukuku alanına girme ve gelişme sürecinin, hem de yansıttığı yaklaşım(lar)la birlikte maddi içeriğinin incelenmesinde nasıl bir yol ve yöntem izlenmelidir? Hangi yaklaşım benimsenmelidir?

İncelemede, ilgili “pozitif” belgelerin bu kavramların geçtiği maddelerini aktarıp öğretide ileri sürülen görüşlere de değinerek bazı yorumlarda bulunmak ve kimi karşılaştırmalar yapmak yeterli midir? Bir adım daha öteye geçip, hazırlık ve oluşum sürecini de göz önüne alarak yetkili denetim organlarının yorum, karar ve raporlarından yararlanmak gerekli midir?

Bu hak ve / yada hakların özneler, maddi içerik ve yaklaşım yönlerinden tarihsel evriminin incelenmesinde, anılan kavramlar nasıl sıralanmalıdır? Örneğin, “sigorta”, “güvenlik” ve “koruma”, doğru bir sıralama sayılır mı? Yoksa, “koruma” ilk sıraya mı alınmalıdır?

Tek bir hak mı, yoksa üç ayrı hak mı vardır? Genellik ve özellik açısından, birbirleriyle ilişkisi, bağlantısı nedir, nasıl bir evrim göstermiştir?

Genel bir dille ortaya koyduğum bu soruların her birini, aynı zamanda uluslararası iş hukuku ve sosyal güvenlik öğretisi ile ulusal iş hukuku, sosyal güvenlik ve sosyal politika öğretilerine de yöneltmek, sonra da karşılaştırmalı değerlendirmeler yapmak gerekmez mi? Kuşkusuz, İnsan Hakları Uluslararası Hukuku öğretisini de unutmamak gerekmez mi?

Özellikle, Türkiye öğretisinin yaklaşımı nedir? Türkiye öğretisine yönelik eleştirel bir değerlendirme yapılmış mıdır?

Daha Somut ve Biraz Daha Sistemli Bir Dille Sorular

Türkiye’de, Sosyal Politika, Sosyal Güvenlik, Sosyal Hukuk ve Sosyal Hizmetler öğretileri; sosyal sigortalar, sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet vb. kavramlara nasıl bakıyor? Dar ve geniş tanımlar vermenin ötesinde, örneğin kavram ve ilgili kurumların uluslararası düzeyde tarihsel doğuş ve gelişim süreci, “hak” olarak güvenceye alınması, öznelerinin kapsam yönünden genişlemesi, maddi içeriği, gelişim ve genişlemesi, “insan hakkı” olarak tanınması, bunun anlam ve sonuçları, yargıçlarca doğrudan uygulanabilirliği, hakkın yargı organları önünde ileri sürülebilirliği ve yargılanabilirliği (dava edilebilirliği) vb. yönlerden irdelenip kuramsal düzeyde çözümleniyor, evrensel insan hakları ilke ve değerleri temelinde eleştirel bir gözle değerlendiriliyor mu?

Öğretide, “sosyal” sıfatıyla tanımlanan bu kavram ve / yada hakların “uluslararasılaşması” sürecinden söz ediliyor mu? Sürecin, ilk kez ne zaman başladığı ve nasıl evrildiği tartışılıyor mu? Hak ve / yada hakların, hangi uluslararası belgelerde hangi içerikle ele alınıp düzenlenmiş olduğu sorununun ötesinde, özellikle hangi tarihsel, siyasal, ekonomik, sosyal, teknolojik vb. bağlamlardan etkilendiği, hangi ideolojik yaklaşımla güvenceye alındığı ve yaklaşımın nasıl ve hangi etkenlerle evrildiği vb. sorunlar üzerinde duruluyor mu?

Belirtilen disiplinlere İnsan Hakları Hukuku ile Anayasa Hukukunu da eklemek gerekmez mi? Öğretilerde bu kavramlara ilişkin benimsenen yaklaşım(lar)

ın daha kapsamlı ve gerçekten “disiplinlerarası” yaklaşımla eleştirel bir inceleme ve değerlendirmesinin yapılması gerekmez mi?

Öte yandan bu kavramları, *bağımlı çalışma ilişkileri sistemlerinin ulusal düzey(ler)deki tarihsel evriminden*, geçirdiği niteliksel dönüşümlerden, ilişkilerin değişen ve genişleyen taraflarından / öznelerinden bağımsız biçimde ele almak doğru mudur, yeterli midir?

Her döneme özgü kavramlar ve kurumlar yok mudur? Her döneme egemen olan yaklaşım ve ilkeler yok mudur? Başka deyişle, her dönem kendine özgü kavram ve kurumlar yaratmamış mıdır? Bu kavramlar, aktif çalışma yaşam ve koşullarının, çalışma ilişkisi sistemlerinin çerçevesini ne zaman aşmaya, sınırlarını zorlamaya başlamıştır? Tanım ve içerik değişikliği geçirmemiş midir?

Dolayısıyla, evrim süreci temelinde incelendiğinde, ulusal ve uluslararası düzeylerde bazı *dönemselleştirmeler* yapmak gerekmez mi? Başlangıç noktası olarak da, genellikle olduğu gibi, emeğin özgürleşmesi ve ücret karşılığında başkasına kiralanmasının başlangıcı olan “sanayi devrimi” temel alınamaz mı?

Sosyal güvenlik kavramını, evrimin ilk aşamasından başlayarak kullanmak doğru mudur? Sosyal koruma, evrimin ilk aşamasında da var olan bir kavram mıdır? Evrimin başlangıcı ile son üç onyıllık kapsayan aşamasında aynı yaklaşım mı benimsenmiştir?

Sanayi devrimiyle birlikte ulusal düzeyde alınmaya başlanan “acımasız kurbanlar” ile ilgili ilk sosyal politika önlemleri arasında sosyal sigorta, sosyal güvenlik yada sosyal koruma kavramlarından hangisi ile anlatılabilen düzenlemeler yapılmıştır?

Bu hak ve / yada haklar temelinde, Türkiye özelinde nasıl bir dönemselleştirme yapılabilir? Uluslararası dönemselleştirme ile bazı ülkelerdeki ve Türkiye’deki dönemselleştirmeler karşılaştırıldığında, farklar ve benzerlikler yönünden hangi saptamalar yapılabilir?

Sosyal güvenlik, ne zaman çalışma hakkının geleneksel özneleri dışına taşan bir genişlik kazanmış, kazanmaya başlamıştır? Öte yandan, bu hakların öznelinde özdeşlik var mıdır, varsa ne zaman değişim sürecine girmiştir? “Genellik” ilkesinin ulusal ve uluslararası pozitif hukuk düzenlerine girmesi hangi dönemde, hangi etkenlerle gerçekleşmiştir?

Bu hak ve / yada hakların özneleriyle ilgili olarak, öncelikli özneler, kişiler ve / yada kişi kesimleri, sektörler olarak kimlerdir, evrim çizgisinin özellikleri nelerdir? Öte yandan, herhangi bir hakkın, özellikle bir sosyal insan hakkının uluslararası öznesinin “herkes” olarak belirlenmiş olması, “yurttaşlık” temeline dayalı görüşlerden daha ileri değil midir? Özneleri “yurttaşlık” bağıyla ilişkilendirmek, daha geniş güvence sağlar mı? Sözleşmelerin öznesini “insan” ve / yada “herkes” olarak tanımladığı hakların kişiler yönünden uygulama alanını daraltmaz mı? Yoksa, korumasız kişi kesimlerinin sorunlarını, örneğin göç ve sığınma hareketlerinin yoğunlaşmış önlenemez bir sorun niteliği kazanması olgusu karşısında, çözümsüzlüğe terk etme sonucu doğuramaz mı? Uluslararası sosyal

insan hakları hukuku ve sosyal politikası alanlarında yazın, pozitif düzenlemeler ve yerleşik içtihatlar göz önüne alındığında, gelişimin vardığı nokta nedir?

Bu kavramların uluslararası hukuk alanında incelenmesine nereden başlanmalıdır? Birleşmiş Milletler belgelerinden mi, Uluslararası Çalışma Örgütü belgelerinden mi? “Kuruluşlar” mı, “belgeler” mi temel alınmalıdır? Ve neden?

Bu sorunun doğru yanıtı, insan haklarının uluslararasılaşmasının ilk kez ne zaman ve hangi haklardan başladığı sorusuna verilecek yanıtı ve bu konuda benimsenecek görüşe bağlı değil midir?

İnsan hakları alanında iki boyutlu bir uluslararasılaşma, kişisel ve siyasal haklardan değil, sosyal haklardan başlamamış mıdır? Bunu da, ilk kez, aslında bir “insan hakları kuruluşu” olan UÇÖ gerçekleştirmemiş midir? Statüsünde, amaç ve görev olarak “insan hakları”na hiçbir göndermenin bulunmadığı Milletler Cemiyeti bünyesinde kurulan bu Örgüt, ancak tam 29 yıl sonra ve bundan tam 67 yıl önce 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen ilk BM belgesi olan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nde görünmeye başlayan sosyal insan haklarını hukuksal yükümlülük doğurmaya yönelik sözleşmelerle 1919’dan başlayarak düzenleyip güvenceye bağlamış ve uygulanması için de uluslararası denetim ve koruma sistemleri oluşturmuş değil midir?

İncelemeye UÇÖ’den değil BM’den başladığında, uluslararası sosyal insan hakları hukuku ve sosyal politikası alanlarındaki evrimin çizgisi, benimsenen yaklaşımlardaki temel dönüşüm anlaşılabilir, yerli yerine oturtulabilir mi?

Uluslararası insan hakları belgeleri temelinde yapılan bir incelemenin *ulusal hukuk açısından anlamı* nedir? Başka deyişle, hak ve / yada hakların incelendiği belgeler yalnızca “uluslararası” nitelik mi taşır? İç hukuk açısından taşıdığı değer ve iç hukuk üzerindeki etkisi nedir? “Ulusalüstü” değil midir? Ulusalüstü ise, doğrudan uygulanması, öznelerince yargı organları önünde ileri sürülebilmesi gerekmez mi? Bu konulara da değinmeden, iç hukuk düzenlemelerini anayasal düzenlemeyi de göz önünde bulundurarak değerlendirmeden, onaylandığı tarihi vererek uluslararası insan hakları sözleşmelerinden söz etmek yeterli sayılabilir mi?

Evrensel ölçekli insan hakları belgelerindeki yaklaşım; hak özneleri, maddi içerik vb. yönlerden, öncelediği *bölgesel ölçekli belgelere nasıl yansımıştır?*

Gerek evrensel ve gerek bölgesel ölçekli belgelerin öngördüğü “sözleşme-içi” olarak nitelenen yargısal ve yarı-yargısal denetim sistemleri ile “sözleşme-dışı” olarak nitelenen *denetim ve koruma sistemleri* çerçevesinde üretilen karar, yorum ve raporlarla tümünün önüne “sosyal” sıfatı eklenen sigorta, güvenlik, koruma, yardım ve hizmet hak ve / yada haklarının kapsam ve uygulama alan(-ları) özneler ve maddi içerik yönlerinden genişletilmiş midir? Özellikle, düzenli / kayıt içi bağımlı çalışma ilişkilerinin geleneksel özneleri dışında kalan korumasız kişi kesimlerinin kapsama alınması açısından durum ve sorunlar nelerdir?

“Sosyal” sıfatıyla tanımlanan hak ve / yada hakları, *insan haklarının evrenselliği, bölünmezliği ve karşılıklı bağımlılığı ilkeleri* temelinde ele almak gerek-

mez mi? Yaygın biçimde benimsenen ve özellikle son üç onyılda beri sürekli vurgulanan bu ilkeler bu hak ve / yada haklar için de geçerli değil midir?

Başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere, yüksek yargının bu konudaki yaklaşımı nedir? Kararlarında, gerek bu hakların kendi arasındaki, gerek öteki sosyal haklarla ve gerekse kişi haklarıyla ilişkileri yönlerinden hangi yaklaşımı benimsemişlerdir? Uluslararası ve ulusalüstü sözleşmelerden yararlanma, kararlarında göndermelerde bulunma, “destek norm” olarak anma ötesinde doğrudan uygulama konularındaki yaklaşımları nedir?

Ve Sorusuz Birkaç Cümle

“Dışardan gazel okuma”, hatta “cahil cesareti” olarak da görülebilecek (!?) aykırı ve, belirtmeme gerek yok, örtük eleştiriler içeren –daha da uzatılması olanaklı– bu aykırı soruları, soru imlerine yer vermeksizin, birkaç cümleyle bitireceğim:

Söz konusu hakların adına uygun bir yaklaşımla incelenmesi, düzenlenmesi, uygulanması ve eksiksiz biçimde gerçekleştirilmesi amaçlarıyla sıraladığım bu sorular, yalnızca Sempozyum ana temasını farklı boyutlarıyla inceleyen meslektaşlarıma yönelik değildir kuşkusuz.

Sempozyuma sunulan birkaç bildiri çerçevesinde, başkalarının da eklenebileceği soruların tümüne yanıt verilmesinin olanaksızlığını da bilmiyor değilim!

Amacım, genel olarak sosyal insan hakları ve özel olarak da “sosyal” sıfatıyla tanımlanan hak ve / yada haklar alanında yapılacak “çokdisiplinli” değil gerçekten “disiplinlerarası” nitelik taşıyan ve birbirinin tekrarı olmayan özgün araştırmalar için akılları biraz olsun karıştırmaktır!