

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri
Genel Müdürlüğü



**ULUSLARARASI KURULUŞLARIN
TÜRKİYE'DEKİ
SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATININ
OLUŞMASINDAKİ ETKİLERİ**

**Yurtdışı İşçi Hizmetleri
Uzmanlık Tezi**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Akif Argun AKDOĞAN**

Mehmet SELVİ

Nisan 2014

TEŞEKKÜR

Tez çalışması boyunca ve bu çalışmanın ortaya çıkmasında bilimsel uyarı ve tavsiyeleriyle tarafıma sunduğu katkılarından dolayı tez danışmanım Doç. Dr. Akif Argun AKDOĞAN'a teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca, bu süreçte benden yardım ve önerilerini esirgemeyen tüm mesai arkadaşlarıma ve özellikle değerli YİH uzmanları Bülcan AYTEK, Ali SANDAL, A. Fuat BOZTEPE, Özlem HANÇER GÜNSEV ve Ege Pınar BİLEN'e yaptıkları katkılardan dolayı teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Bu çalışma sırasında ama aynı zamanda kendisiyle tanıştığım ilk günden bu yana, başta mesleki, bilimsel ve akademik olmak üzere her konuda, bana her türlü desteği veren ve benden hiçbir yardımını esirgemeyen çok değerli üstadım ve arkadaşım Dr. Serdar EKİNCİ'ye de özel olarak sonsuz şükranlarımı sunarım.

Bu çalışmayı, haklarını helal etmeleri temennisiyle, özellikle son iki ay boyunca bana karşı büyük sabır ve fedakarlık örneği sergileyen çok sevdiğim eşim, kızlarım ve oğluma ithaf ediyorum.

Mehmet SELVİ, Nisan 2014, ANKARA

“Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır...”;

“...Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir”.

İNSAN HAKLARI EVRENSEL BEYANNAMESİ

“Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.”

TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI

İÇİNDEKİLER

<i>TEŞEKKÜR</i>	i
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR.....	vi
ŞEKİL VE TABLOLAR LİSTESİ.....	vii
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ VE AVRUPA KONSEYİ'NİN SOSYAL GÜVENLİK NORMLARINA İLİŞKİN DÜZENLEMELERİ	6
1.1 ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ (ILO) VE SOSYAL GÜVENLİK..	6
1.1.1 ILO'nun Örgüt Yapısı ve Faaliyetleri	7
1.1.1.1 ILO'nun Kuruluşu, Amaç ve İlkeleri.....	7
1.1.1.2 ILO'nun Yapısı ve Temel Organları.....	11
1.1.1.3 ILO'nun Ana Faaliyetleri.....	13
1.1.2 ILO'nun Sosyal Güvenlik Alanındaki Normları	21
1.1.2.1 Sosyal Güvenliğe Dair ILO'nun Temel Normları	22
1.1.2.2 ILO'nun Sosyal Güvenliğe İlişkin Yeni Yaklaşımları	30
1.2 AVRUPA KONSEYİ (AK) VE SOSYAL GÜVENLİK.....	35
1.2.1 Avrupa Konseyi ve Faaliyet Alanları	36
1.2.1.1 Avrupa Konseyi'nin Tarihsel Gelişimi ve Amaçları	36
1.2.1.2 Avrupa Konseyi'nin Temel Organları ve Ana Faaliyetleri	40
1.2.2 Avrupa Konseyi'nin Sosyal Güvenliğe Dair Temel Normları	46
1.2.2.1 Avrupa Sosyal Şartı ile Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı.....	47
1.2.2.2 Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu ve Ek Protokolü	56

İKİNCİ BÖLÜM ULUSLARARASI NORMLARIN UYGULANMASINA İLİŞKİN
ULUSLARARASI DENETİM MEKANİZMALARI VE YÖNTEMLERİ 63

2.1 ILO’NUN DENETİM SİSTEMİ..... 64

2.1.1 Denetim Sisteminin Amacı..... 64

2.1.2 Denetimin Türleri ve Organlar 66

2.1.2.1 Raporların İncelenmesine Dayalı “Genel” veya “Düzenli” Denetim ve
Yöntemleri 67

2.1.2.2 Şikâyet ve Başvurulara Dayalı Genel Amaçlı “Özel” Denetim Yöntemi
..... 77

2.1.2.3 Sendikal Özgürlüklere İlişkin Şikâyetlere Dayalı “Özel” Denetim.... 79

2.1.3 Denetimde Sosyal Güvenliğin Bazı Normlarının Değerlendirilmesi 81

2.1.3.1 Sağlık Yardımlarına İlişkin Düzenlemeler 81

2.1.3.2 İşsizlik Yardımlarına İlişkin Hükümler 84

2.1.3.3 Aile Yardımları Hakkındaki Normlar 87

2.2 AVRUPA KONSEYİ’NİN DENETİM YÖNTEMLERİ 89

2.2.1 Sosyal Şart’ın Uygulanmasının Denetimi 90

2.2.1.1 Ulusal Raporlara Dayalı Denetim Sistemi..... 91

2.2.1.2 Toplu Şikâyet veya Kolektif Başvuru Prosedürü 98

2.2.1.3 Denetim Sisteminde Normların Değerlendirilmesi 99

2.2.2 Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu ve Denetimi 103

2.2.2.1 Denetimin Şekli: Ulusal Raporlara Dayalı Denetim..... 103

2.2.2.2 Ulusal Raporların İncelenmesi ve Değerlendirilmesi 105

2.2.2.3 Kod Denetiminde Normların Değerlendirilmesi 107

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM ULUSLARARASI KURULUŞLARIN SOSYAL GÜVENLİĞE İLİŞKİN TEMEL NORMLARI İLE DENETİM MEKANİZMALARI IŞIĞINDA TÜRKİYE’DEKİ MEVZUATIN DEĞERLENDİRİLMESİ..... 112

3.1 ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE NORMLAR IŞIĞINDA TÜRKİYE’DEKİ SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATININ OLUŞUMU VE GELİŞİMİ 113

3.1.1 Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Tarihsel Süreci 113

3.1.1.1 Cumhuriyet Öncesi Dönem 113

3.1.1.2 Cumhuriyet Dönemi ile Birlikte Geliştirilen Mevzuat 115

3.1.2 Yakın Dönemde Gerçekleştirilen Önemli Düzenlemeler..... 123

3.1.2.1 Sosyal Güvenlik Alanında Yürütülen Reformlar..... 125

3.1.2.2 “Sosyal Güvenlik Reformu” ve Reform Sonrası Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Kurumsal Yapısı 127

3.2 ULUSLARARASI TEMEL SOSYAL GÜVENLİK NORMLARI VE DENETİM MEKANİZMALARI AÇISINDAN TÜRKİYE’NİN DURUMU.... 131

3.2.1 Temel Normlar ve Denetim Sistemleri Açısından Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Mevcut Genel Görünümü..... 131

3.2.1.1 Uluslararası Temel Normlar Açısından Mevcut Genel Durum 131

3.2.1.2 Denetim Mekanizmaları Açısından Genel Durum 135

3.2.2 Uluslararası Kuruluşların Bazı Temel Sosyal Sigorta Kollarına İlişkin Normları Kapsamında Türkiye’deki Mevcut Sosyal Güvenlik Mevzuatının Değerlendirilmesi 138

3.2.2.1 Sağlık Yardımlarına İlişkin Düzenlemeler 140

3.2.2.2 İşsizlik Yardımları Sigortası 144

3.2.2.3 Aile Yardımlarına İlişkin Uygulamalar 146

SONUÇ..... 149

KAYNAKÇA..... 154

EKLER..... 160

EK 1. TÜRKİYE’NİN ONAYLADIĞI ILO SÖZLEŞMELERİ..... 160

EK 2. ÖZGEÇMİŞ 163

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
a.g.e.	: adı geçen eser
AK	: Avrupa Konseyi
AKPM	: Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
ASGK	: Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu
ASHK	: Avrupa Sosyal Haklar Komitesi
Bağ-Kur	: Bağımsız alışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
Bkz	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİYİH	: Dış İlişkiler ve Yurt Dışı Hizmetler Genel Müdürlüğu
GGASS	: Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı
GSS	: Genel Sağlık Sigortası
ILO	: International Labour Organisation (Uluslararası alışma Örgütü)
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğu
RG	: Resmi Gazete
s.	: sayfa
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SÖK	: Sendika Özgürlüğu Komitesi
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TL	: Türk Lirası
UB	: Uluslararası alışma Bürosu
vd	: ve diğerleri

ŞEKİL VE TABLOLAR LİSTESİ

- Şekil 1.** ILO Sözleşmelerinin Onaylanma Süreç Şeması 19
- Şekil 2.** ILO'nun İki Boyutlu Stratejisi Hakkında Şema 34
- Tablo 1.** Güncel Uluslararası Normlar ve Sosyal Güvenlik Hakkı Karşılaştırması.. 61
- Tablo 2.** 1945-2000 Yılları Arası Uluslararası Temel Normlar ile Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Kabul Edilme Tarihlerinin Karşılaştırılması 120
- Tablo 3.** Uluslararası Temel Normlar ile Reform Sonrası Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Karşılaştırılması 134
- Tablo 4.** Denetim Mekanizmaları ve Temel Normlar Bakımından Türkiye'nin Son Yıllar İtibarıyla Uyum Durumu 137
- Tablo 5.** Yıllar İtibarıyla Sosyal Güvenlik Kapsamına Alınan Nüfus 143

GİRİŞ

Bu çalışmanın konusu, “**Uluslararası Kuruluşların Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Oluşmasındaki Etkileri**” olarak belirlenmiş olup, tez danışmanının da tavsiyeleri üzerine, tez adında ifade edilen uluslararası kuruluşlar olarak yalnızca “Uluslararası Çalışma Örgütü” ile “Avrupa Konseyi”nin ele alınmasının uygun olacağına karar verilmiştir.

Bu çalışmayla öncelikli olarak, Türkiye’nin üyesi ve hatta kurucu üyesi olduğu ve uluslararası düzeyde sosyal güvenlik hukukunun gelişmesine öncülük eden söz konusu kuruluşlar ile Türkiye’nin durum değerlendirilmesinin ortak bir belgede toplanması hedeflenmiştir. Böylece, tez çalışmasında ele alınan bazı konuların yürütüm, değerlendirme ve koordinasyonundan doğrudan sorumlu kurum olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) ile Bakanlık ana hizmet birimlerinden Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri (DİYİH) Genel Müdürlüğü’nün bünyesinde kolaylıkla erişilebilecek ve faydalı olacağı düşünülen bir belgenin sunulması amaçlanmıştır.

Diğer taraftan, söz konusu kuruluşların Türk mevzuatı üzerindeki etkilerini araştıran ve değerlendiren böylesi bir çalışma ile Türkiye’deki sosyal güvenlik mevzuatının kaydettiği ilermeler ve/veya eksikliklerin tespit edilmesi de amaçlanmıştır.

Çalışmanın hazırlık aşamasında farkına varılan önemli bir hususu ifade etmek yerinde olacaktır. Literatürde, uluslararası kuruluşların etkilerine yönelik daha ziyade çalışma ve iş hukukuna ilişkin çalışmalara rastlanmışken, sosyal güvenlik konusunda böyle bir ilişki ve bağlantıyı araştıran ve ortaya koyan çok fazla çalışma ve değerlendirme bulunamamıştır.

İlgili kurum ve kuruluşların da katkılarıyla, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti adına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ana hizmet birimlerinden DİYİH Genel Müdürlüğü tarafından düzenli olarak yetkili organlarına ulusal raporların sunulduğu uluslararası kuruluşların Türkiye'deki mevzuatın oluşmasında oynadıkları rolü ve mevzuatın gelişmesine sağladıkları katkıları araştırıp incelemek, gerek söz konusu kuruluşlara verilen taahhütlerin yerine getirilip getirilmediğinin değerlendirilmesi gerek sosyal güvenlik alanında kaydedilen gelişmelerin tespit edilerek değerlendirilmesi açısından önem arz etmektedir.

Bu bakımdan, çalışma konusu başlığında da yer alan uluslararası kuruluşların seçimi konusunda kurumsal açıdan doğrudan ilgili kuruluş olmaları bakımından yalnızca Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi'nin ele alınması tercih edilmiştir. Kuruluş olarak daha ziyade uluslar üstü bir konumda bulunan Avrupa Birliği (AB) çalışma boyunca ele alınmamıştır.

Avrupa Birliği, sosyal güvenlik konusunda genel anlamda söz konusu kuruluşların temel normlarını referans alsa da, esasen üye ülkeler arasında var olan sosyal güvenlik hukuku ve bu hukuka bağlı işlemlerin koordinasyonuna ağırlık vermektedir. Ancak, çalışmanın temel hedefi uluslararası kuruluşların ulusal mevzuat üzerindeki etki ve katkılarının araştırılması olduğundan, AB ve ilgili düzenlemeleri çalışma konusunun kapsamı dışında kalmıştır.

Ayrıca, konu içeriği bakımından öncelikli olarak sosyal güvenliğin ulusal mevzuattaki yeri ve durumu ve bu bağlamda, uluslararası kuruluşlar ile bu kuruluşların normlarının önemi ve rolü araştırma konusu olarak belirlenmiştir.

Son olarak belirtmek gerek ki, çalışma boyunca sosyal güvenliğin sadece sosyal sigortalar kısmı, yani primli sistem kısmı ele alınmıştır. Bu noktada, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler de çalışma konusunun kapsamı dışında kalmıştır.

Sonuç olarak bu çalışma, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi'nin Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının oluşmasındaki etkilerini araştırmaya yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, araştırmayı ve çalışmayı yönlendirici temel hususlar şunlar olmuştur:

- Uluslararası kuruluşların, ye ülkelerinin mevzuat veya uygulamalarını etkilemeye yönelik geliştirdikleri araç ve mekanizmaları bulunmakta mıdır? Varsa, bunlar neleri kapsamakta ve yürütümü nasıl gerçekleştirilmektedir?
- Uluslararası kuruluşlar ve geliştirdikleri normlar, Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının oluşmasını ve gelişimini gerçekten etkilemiş midir?
- Böylesi bir etkiden bahsetmek gerekirse, bunu nasıl sağlamışlardır? Aksi takdirde, ulusal mevzuatın oluşmasında veya gelişmesinde başkaca etkenlerden de söz etmek mümkün müdür?

Tüm bu sorulara yanıt bulmak amacıyla, konuyla ilgili literatür taraması ile ayrıca, söz konusu kuruluşların kurumsal bilgi verileri ile raporlarının analizi yapılmak suretiyle tez çalışması aşağıda belirtilen plan ve ereve dhilinde yrtlmştur:

İlk bölümde, söz konusu uluslararası kuruluşlar tanıtılarak, her bir kuruluşun sosyal güvenlik hukukuna dair geliştirdiği temel norm, düzenleme ve belgeleri incelenmiştir.

Çalışmanın **ikinci bölümünde**, söz konusu uluslararası kuruluşların, başta sosyal güvenliğe ilişkin normları olmak üzere genel olarak geliştirdikleri uluslararası norm ve düzenlemelerinin uygulanmasına yönelik yürüttükleri uluslararası denetim ve izleme mekanizmaları ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

Çalışmanın **son bölümünde** ise, ilk iki bölümde aktarılan hususlar ışığında, uluslararası kuruluşların Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının gelişmesi ve oluşmasına sağladıkları katkıları ve aynı zamanda, mevzuatın oluşmasındaki etkilerini ortaya koymak amacıyla Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu bağlamda değerlendirme, tablolar aracılığıyla desteklenmiştir. Ayrıca, son alt başlıkta sadece bazı sigorta kolları incelenmiştir.

Çalışmanın birinci bölümüne geçmeden önce, konu başlığında yer alan bazı ifadelerin tanım ve açılımının yapılması yerinde olacaktır. Bu tanımlamalar ile aşağıda belirtilen diğer hususlar, “Dokuzuncu Kalkınma Planı” (2007-2013) kapsamında hazırlanan “Sosyal Güvenlik” konulu Özel İhtisas Komisyonu’nun sunduğu raporda¹ yer alan bilgilerden derlenmiştir.

İnsanlar, yaşamları boyunca kendi iradeleriyle veya iradeleri dışında meydana gelen çeşitli mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklere maruz kalmaktadır. Bu risklerin ortadan kaldırılması, bireyler üzerindeki etkilerinin azaltılması veya sonuçlarının telafi edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, insanların artan güvenlik ihtiyaçlarına cevap verecek ve onlara insan onuruna yaraşır huzurlu ve mutlu bir yaşam sunacak bir yapıya ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu ihtiyaçtan doğan “sosyal güvenlik” toplumun tüm bireylerinin hiçbir ayırım ve ayrıcalık gözetilmeksizin hem ekonomik hem de sosyal bakımdan bugünlerinin ve yarınlarının güvence altına alınmasını amaçlayan; birbirleri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir sistemler bütünü olarak tanımlanmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemleri, sosyal devletin temel görevlerinden biri olan vatandaşlarına sosyal güvenlik garantisi sağlama fonksiyonuna dayanmakta ve ülkelerin sosyo-ekonomik özelliklerine göre farklı modeller kullanılarak oluşturulmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi primli sistem olan sosyal sigortalar ve primsiz sistem olan sosyal hizmetler ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır.

Sosyal sigortalar sistemi, kişileri çeşitli sosyal risklere karşı korumak amacını taşımaktadır. Sosyal sigorta sisteminde gelir-gider dengesinin sağlanması ile ilgili olarak, dağıtım yöntemi ve kapitalizasyon yöntemi olmak üzere, iki tür finansman yöntemi bulunmaktadır. Dağıtım yönteminde, belirli bir dönemde aktif sigortalıların ödedikleri prim gelirleri, aynı dönemde sigortalılara ve bağımlılarına yapılacak olan sigorta yardımlarını karşılamaktadır. Birçok ülkede ve Türkiye’de, sosyal sigorta sisteminin finansmanı genel olarak dağıtım yöntemine dayanmaktadır.

¹ T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 2007, s. 1-3.

Bugünkü anlamda sosyal güvenlik sistemi, 19 uncu yüzyılın sonlarına doğru gerçekleşmiştir. İlk kez Alman devlet adamı Bismarck, finansmanının işçi ve işveren primleri yanında devlet katkılarıyla sağlandığı bir sosyal sigorta sistemi oluşturarak önemli bir çalışmaya imza atmıştır. Bu çerçevede, Almanya’da uygulanan sosyal sigortalar, başlangıçta hastalık (1883), iş kazası (1884), maluliyet ve yaşlılık (1889) sigortalarını kapsamıştır. Daha sonraları, sosyal güvenlik sistemi İngiltere’de 1942 yılında yayımlanan ve sosyal güvenliğin finansmanının vergi gelirleriyle sağlanmasını öngören “Beveridge Raporu” ile yeni boyutlar kazanmış ve söz konusu rapor çağdaş sosyal güvenlik düşüncesinin oluşumuna büyük katkıda bulunmuştur.

Sosyal güvenlik kavramı ilk kez, 1935 tarihli “Amerikan Sosyal Güvenlik Kanunu”nda yer almıştır. Kavram, daha sonra 1941 tarihli Atlantik Paktı Sözleşmesinde de kullanılmıştır. Ayrıca, “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi”nin 22 nci ve 25 inci maddelerinde sosyal güvenlik, temel haklardan biri olarak sayılmıştır. İlerleyen yıllarda Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 1952 tarihli ve Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki 102 sayılı Sözleşmesinde en geniş şekilde sosyal güvenlik kavramına yer vermiş ve bu alandaki ilk temel düzenlemeleri gerçekleştirmiştir.

Sosyal güvenlik kavramı her ne kadar sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de içeren geniş bir anlama sahip olsa da, sosyal güvenlik sistemleri ağırlıklı olarak sosyal sigortalar temelinde oluşmuştur. Sosyal yardımlar, kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul duruma düşmüş birey ve gruplara, toplumdaki dışlanmış olanlara, insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam seviyesi sağlamak amacıyla karşılıksız olarak yapılan ayni ve nakdi yardımlardır. Sosyal hizmetler ise, insanların sağlık ve iyilik halinin geliştirilmesine, kendilerine daha yeterli hale gelmelerine ve başkalarına bağımlı olmalarının önlenmesine, aile bağlarının güçlendirilmesine, bireylerin, ailelerin, grupların veya toplulukların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerine ve refahlarının bir ölçüde de olsa artırılmasına yardımcı olmak amacıyla, sosyal hizmet elemanları ve diğer meslek mensupları tarafından gerçekleştirilen etkinlik ve programlar bütünüdür.

Bu açıklamalardan sonra, çalışmanın birinci bölümünü ele almak gerekmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ VE AVRUPA KONSEYİ'NİN SOSYAL GÜVENLİK NORMLARINA İLİŞKİN DÜZENLEMELERİ

Çalışmanın birinci bölümünde, giriş kısmında belirtildiği üzere, ilk olarak Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ile Örgüt'ün sosyal güvenliğe yönelik temel normlarına ilişkin düzenlemeleri incelenecek sonrasında Avrupa Konseyi (AK) ve Konsey'in sosyal güvenlik hukukuna dair temel belgeleri ele alınacaktır.

1.1 ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ (ILO) VE SOSYAL GÜVENLİK

Sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkan ve ardından yaşanan gelişmeler, çalışma hayatına dair normların uygulanmasında ihlallerin görünmesine, temel hak ve özgürlüklerde birtakım kısıtlamalara sebep olurken, ayrıca patlak veren ekonomik krizler de çalışanları ve ailelerini olumsuz yönde etkilemiştir².

Böyle bir ortamda ortaya çıkan ve ardından uluslararası sosyal politika alanında özellikle de çalışma hayatına dair temel normlar oluşturan ve söz konusu normları düzenli olarak denetleyen ve faaliyetleri arasında sosyal güvenliğe de önemli ölçüde yer veren uluslararası bir kuruluş olan Uluslararası Çalışma Örgütü'nü (ILO, International Labour Organization, Organisation Internationale du Travail) tanıtmak ve sonrasında sosyal güvenlik alanındaki normlarını incelemek gerekmektedir.

² Nizamettin Aktay, "Sosyal Güvenliğin Sağlanmasında Önemli Bir Unsur Olarak Çalışma Yaşamının Denetimine İlişkin Uluslararası Düzenlemeler", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt:2, Sayı:2, 2012, s. 9-34.

1.1.1 ILO'nun Örgüt Yapısı ve Faaliyetleri

Bu alt başlıkta, sırasıyla ILO'nun kuruluşu, amacı, ilkeleri, yapısı ve temel organları ile ana faaliyetleri ele alınacaktır.

1.1.1.1 ILO'nun Kuruluşu, Amaç ve İlkeleri

Dünyada sosyal adaletin sağlanması ve uluslararası insan ve çalışma haklarının iyileştirilmesini temel amaç edinmiş uluslararası sosyal politikaların en önemli ve belki de en başta gelen kuruluşu olan ve ürettiği normlar aracılığıyla özellikle çalışma hayatına ilişkin evrensel müeyyidelerin üyeleri arasında kabul edilmesine ve uygulanmasına yönelik büyük çaba gösteren, 1946 yılından bu yana da Birleşmiş Milletler'in (BM) çalışma ve sosyal sorunlar konusunda ilk uzmanlık kuruluşu³ olan ILO, örgütsel açıdan ilk olarak Birinci Dünya Savaşı sonunda imzalanan **Versay (Versailles) Antlaşması'na** eklenen "çalışma" başlıklı XIII. Bölümle, 1919 yılında Milletler Cemiyeti ile birlikte kurulmuştur.

1919 yılında kabul edilen ve ileride ILO Anayasası'na dönüşecek olan bu kurucu metin, emeğin bir ticari meta sayılmaması, çalışan ve işverenler için örgütlenme hakkının tanınması, 14 yaşından küçük çocukların sanayide çalıştırılmaması, ücretin makul olması, eşit işe eşit ücret verilmesi, haftalık dinlemenin sağlanması, sanayide haftalık çalışma süresinin 48 saat ile sınırlandırılması, **sosyal sigorta güvencesinin sağlanması**, çalışanları koruyan mevzuatın uygulanmasında bir iş teftişi sisteminin kurulması gibi ilkeleri benimseyerek ILO'nun temel örgüt felsefesini oluşturmuştur⁴.

Birinci Dünya Savaşı'nın hemen akabinde ortaya çıkan ILO, Anayasası'nın (*Constitution de l'OIT*) başlangıç bölümünün birinci fıkrasında⁵ belirtildiği üzere "evrensel ve sürekli barışın ancak sosyal adalet ile sağlanabileceğini" savunan temel bir ilke üzerine kurulmuştur. İnsan haklarına saygı, yeterli yaşam standartları, insanca çalışma koşulları, istihdam fırsatları ve ekonomik güvence gibi konular

³ Yusuf Alper ve Pir Ali Kaya, *Uluslararası Çalışma Örgütü ve Uluslararası Çalışma Standartları*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1.Baskı, Mayıs 1995, s. 27.

⁴ Mesut Gülmez, *Uluslararası Sosyal Politika*, Hatiboğlu Yayınevi, Ankara, 3.Baskı, 2011, s. 66-70.

⁵ ILO Anayasası:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907

(09.02.2014)

ILO'nun çalışanlara her ortamda sağlamaya gayret gösterdiği sosyal adaletin temel unsurları arasında yer almaktadır⁶.

ILO, kurulduktan sonra Örgüt'ün ilk Uluslararası Genel Konferansı olma özelliğini taşıyan ilk toplantısını, 40 ülkenin katılımıyla Ekim 1919'da ABD'nin Vaşington şehrinde düzenlemiştir. Albert THOMAS, Örgüt'ün başka bir organı olan Uluslararası Çalışma Bürosu'nun ilk Genel Direktörlüğüne seçilmiştir. Bu toplantı sonucunda, işsizlik, kadınların gece çalışması, sanayide çalışma saatleri, analık haklarının korunması, asgari yaş ve çocukların gece çalışması konularında uluslararası ilk metinler kabul edilmiştir⁷.

1926 yılına gelindiğinde ise, kabul edilen normların uygulanmasında bir denetim sisteminin oluşturulması amacıyla ILO'nun faaliyetlerinde bir dönüm noktası olacak olan "Uzmanlar Komitesi" kurulmuştur. Üye ülkelerin ILO'ya ilettikleri dönemsel raporları incelemekle yetkilendirilen ve hukuk alanında bağımsız uzmanlardan oluşan Komite'nin varlığı ve işleyişi bugün de etkin bir şekilde devam etmektedir⁸.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında Milletler Cemiyeti'nin ortadan kalkmasıyla, Cemiyet'le organik bağlantısı olmasından dolayı Örgüt'ün statüsünde değişiklikler yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu bağlamda, İkinci Dünya Savaşı esnasında ILO'nun örgüt yapısının yeniden organize edildiği ve Örgüt'ün en önemli toplantılarından sayılan 1944 tarihli "Filadelfiya Konferansı" düzenlenmiştir.

20 Nisan-12 Mayıs 1944 tarihleri arasında düzenlenen Konferans, Örgüt'ün faaliyet ilkeleri, programı ve statüsüne ilişkin sorunlarını ele almış ve İkinci Dünya Savaşını takip eden dönemde Örgüt'ün faaliyetlerine hâkim olacak temel yaklaşımın esasını oluşturan "**Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Amaç ve İlkelerine İlişkin Bildirisi**"⁹ olan ve birinci maddesinde de belirtildiği üzere ILO Anayasası'nın eki ve

⁶ ILO Ankara Ofisi, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/index.htm> (03.02.2014)

⁷ M. Gülmez, 2011, s. 73-76.

⁸ ILO, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--fr/index.htm> (09.02.2014), (Çeviri).

⁹ ILO Anayasası, Ek Bölüm.

ayrılmaz parçası kabul edilen “**Filadelfiya Bildirgesi**”ni 10 Mayıs 1944 tarihinde kabul etmiştir¹⁰.

Söz konusu belge, emeğin ticari bir meta olmadığı, dernek kurma ve ifade özgürlüğünün kalıcı bir ilerlemenin kaçınılmaz şartı olduğu, yoksulluğun bulunduğu her yerde herkesin refahına yönelik bir tehlike oluşturduğu ve ayrıca, ırk, inanç ve cinsiyetleri ne olursa olsun tüm insanların, maddi ilerleme ve manevi gelişmelerini özgür ve onurlu bir şekilde ekonomik güvence altında ve eşit şartlarda sürdürmek hakkına sahip oldukları ilkelerinden hareketle ILO’nun amaçlarını belirlemiştir.

ILO Anayasası’nın başlangıç bölümü ile söz konusu bildirgenin genel ilkeler bölümünde yer alan temel ilkeler çerçevesinde ILO’nun amaçlarını üç ana başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan ilki, evrensel ve sürekli bir barışın sosyal adalet temeli üzerine kurulmasının sağlanması, ikincisi, adaletsizlik, sefalet ve ayrımcılığa dayalı çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve sonuncu ise, uluslararası işbirliği sağlayarak uluslararası rekabetin sosyal sonuçlarından duyulan kaygının azaltılmasıdır¹¹.

ILO, 50. kuruluş yıldönümü olan 1969 yılında, özellikle de yalnızca çalışanların değil, çalışma hayatının dışında kalanların da korunması amacıyla tam istihdam hedefinin gerçekleştirilmesine yönelik yürüttüğü faaliyetlerinden dolayı Nobel Barış Ödülü’ne layık görülmüştür¹².

İzleyen yıllarda ILO, Örgüt’ün temel ilke ve amaçlarını genişleten ve tarihi belgelerinden 1998 tarihli “**Çalışmaya İlişkin Temel Hak ve İlkeler ILO Bildirisi**”ni, 1999 yılında dönemin Genel Direktörü Juan Somavia tarafından sunulan “**İnsana Yaraşır (Saygın) İş Gündemi**”ni ve 2008 tarihinde ise, “**Adil Bir Küreselleşme için Sosyal Adalet ILO Bildirisi**”ni kabul etmiştir.

Temel insan haklarını geliştirmek ve çalışma koşullarını iyileştirmek amacıyla uluslararası politika ve programların oluşturulması, kendine özgü bir denetim mekanizmasıyla desteklenen uluslararası çalışma normlarının geliştirilmesi, söz

¹⁰ Y. Alper ve P. A. Kaya, 1995, s. 23-24.

¹¹ Seda Tekeli vd., *Uluslararası Sosyal Politika*, Anadolu Üniversitesi Yayını, 2013, Ünite 1, s. 7.

¹² Y. Alper ve P. A. Kaya, 1995, s. 28.

konusu politika ve programları fiilen uygulamaya koymaları için ülkelere uluslararası teknik işbirliği programlarının sunulması ve tüm bu çabaların geliştirilmesi için eğitim, öğretim, araştırma ve yayın faaliyetlerinde bulunulması aracılığıyla ILO'nun günümüzde, çalışma hayatında temel hak ve ilkelerini geliştirmek ve uygulamaya koymak, kadın ve erkeklerin insana yakışır işlere sahip olabilmeleri için fırsatlar çoğaltmak, **herkes için sosyal korumanın etkinliğini ve yararını yaymak** ve üçlü yapıyı ve sosyal diyalogu güçlendirmekten oluşan **dört temel stratejik hedefi** bulunmaktadır¹³.

ILO, kuruluşundan itibaren, sosyal politika konusunda uluslararası normların belirlenmesinde öncü bir kuruluş olmuştur. BM üyesi ülkeler başta olmak üzere, hemen hemen tüm ülkeler endüstri ilişkileri sistemlerinin düzenlenmesi ve işleyiş prensiplerini belirlerken, ILO tarafından ortaya konulan çalışma standartlarını referans olarak almaktadır¹⁴.

ILO kurulduğunda 45 olan üye ülke sayısı, bugün 185'e ulaşmıştır. BM'ye üye olan ülkeler ILO Anayasasından doğan yükümlülükleri kabul ettiklerini bildirmeleri halinde ILO'ya üye olabilmektedir. BM'ye üye olmayan bir ülke ise ancak, ILO Genel Konferansı kararıyla üyeliğe kabul edilmektedir. Türkiye, Milletler Cemiyeti'ne üye olarak 18 Temmuz 1932 tarihinde ILO'nun da üyeliğini kazanmıştır¹⁵.

Uluslararası sosyal politika konusunda, temel insan ve çalışma haklarının oluşturulması, korunması ve iyileştirilmesine yönelik uluslararası normlar düzenlemeyi ve bunların üyeleri arasında uygulanmasını sağlamayı temel amaç ve ilke edinmiş ILO'nun yapısını ve temel organlarını tanıtmak yerinde olacaktır.

¹³ <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--fr/index.htm> (11.02.2014), (Çeviri).

¹⁴ Y. Alper ve P. A. Kaya, 1995.

¹⁵ M. Gülmez, 2011, s. 126.

1.1.1.2 ILO'nun Yapısı ve Temel Organları¹⁶

ILO, diğer uluslararası kuruluşlardan farklı olarak üçlü katılım (*tripartisme*) esasıyla çalışmaktadır; başka bir ifadeyle ILO, üçlü bir yapıya sahiptir. Üçlü katılım esası en genel anlamıyla, Örgüt'ün karar alma süreçlerinde üye ülkelerin hükümet ile işçi ve işveren temsilcilerinin eşit oranda temsil edilmesini ifade etmektedir.

ILO'nun kuruluşundan bu yana, Birleşmiş Milletler üyeleri içinde yalnızca Örgüt'e has en temel özelliklerden birisi de, hükümet ve sosyal tarafların temsilcilerini kural üretme ve kuralların uygulanmasını denetleme süreçlerinde bir araya getiren anayasal¹⁷ temellere sahip üçlülük ilkesidir. Bu yapı içerisinde, işveren ve işçi temsilcileri ekonominin “sosyal tarafları” olarak politika ve programların şekillendirilmesinde üçüncü tarafı oluşturan hükümet temsilcileri ile eşit söz hakkına sahiptir. Sosyal diyalogun geliştirilmesini amaçlayan üçlü yapılanma, ILO tarafından üye ülkelerde de teşvik edilmektedir.

Merkezi İsviçre'nin Cenevre şehrinde bulunan ILO'nun sürekli organları, ILO Anayasası'nın 2 nci maddesinde belirtilmiştir. Söz konusu maddeye göre; üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan **Genel Konferans**, ILO Anayasası'nın 7 nci maddesinde belirtilen şekilde oluşan **Yönetim Kurulu** ve Yönetim Kurulunun denetimi altında faaliyet gösteren **Uluslararası Çalışma Bürosu**, Örgüt'ün sürekli organlarını oluşturmaktadır.

Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (ITUC/CSI) ve Uluslararası İşverenler Örgütü (IOE) başta olmak üzere, bazı uluslararası sendikal kuruluşlar da, ILO'nun tüm faaliyetlerine, oy hakkı olmaksızın, “danışsal örgüt”¹⁸ olarak katılmaktadır.

Her yıl Mayıs-Haziran aylarında yaklaşık üç haftalık bir süre için toplanan ve karar organı niteliği taşıyan **Genel Konferans (Uluslararası Çalışma Konferansı)**¹⁹, çalışma yaşamıyla ilgili güncel sorunları tartışıp, sözleşme ve tavsiye

¹⁶ Bu alt başlığın hazırlanmasında ayrıca, ILO, ILO Ankara Ofisi ve ÇSGB DİYİH Genel Müdürlüğünün resmi internet sayfalarında yer alan bilgilerden faydalanılmıştır.

¹⁷ ILO Anayasası: Madde 3/1, Madde 7/1, Madde 23 ve 24.

¹⁸ M. Gülmez, 2011, s. 90.

¹⁹ 5-20 Haziran 2013 tarihleri arasında, aralarında Türkiye'nin olduğu 164 ülkeden toplam 2960 temsilcinin katıldığı, “102. Uluslararası Çalışma Konferansı” gerçekleşmiştir.

kararlarından oluşan uluslararası çalışma normlarını belirlemekte olup, söz konusu standartların üye ülkelerde uygulanmasının denetimini, bütçe ve faaliyet programının onaylanmasını gerçekleştirmekte ve ayrıca, her üç yılda bir Yönetim Kurulu üyelerini seçmektedir.

Uluslararası asgari çalışma standartlarının ilk temelleri ve ILO'nun genişletilmiş politikaları, her yıl toplanan ve bir "uluslararası yasama meclisi" gibi çalışan bu Konferans'ta belirlenmektedir. Konferans, çalışmalarını oluşturulan Komiteler eliyle yürütmektedir. ILO üyesi her bir ülkenin, iki hükümet temsilcisi, bir işveren ve bir işçi ile Uluslararası Çalışma Konferansı'na katılma hakkı bulunmakta olup, bu delegeler, bağımsız olarak söz alabilmekte ve oy verebilmektedir. Bu temsilcilere, Konferans gündeminin konularına göre teknik danışmanlar da refakat etmektedir.

Üye ülkeler tarafından finanse edilen ILO'nun çalışma programı ve bütçesi her iki yılda bir Konferans tarafından benimsenmekte olup, ülkelerin ILO bütçesine katkı payları BM'nin bütçe değerlendirme esasları çerçevesinde belirlenmektedir. Türkiye'nin yıllık katkı payı ILO bütçesinin % 1.329 oranında olup, 2014 yılı için bu oran 5 058 154 İsviçre Frank'a tekabül etmektedir.

İkinci sürekli organ olan **Yönetim Kurulu** ise, ILO'nun yürütme organıdır. Teşkilatın bütün faaliyetlerinde belirleyici bir role sahip olan Yönetim Kurulu, Konferans gibi üçlü yapıya sahiptir. Öncelikli olarak Konferansın aldığı kararları yürütmekten sorumlu olan Yönetim Kurulu, Örgüt'ün bütçesini hazırlayarak onay için Konferansa sunmak, ILO'nun faaliyet programını hazırlamak, Konferansın ve bölgesel konferansların gündemlerini belirlemek, Uluslararası Çalışma Bürosu'nun Genel Direktörünü seçmek ve Komitelerin verdiği raporları değerlendirmek gibi görevleri bulunmaktadır. Konferansın yıllık oturumları arasındaki ILO çalışmaları, yılda üç kez toplanan ve 28 hükümet temsilcisi ile 14 işçi ve 14 işveren temsilcisi olmak üzere toplam 56 temsilcisinden²⁰ oluşan Yönetim Kurulu tarafından sürdürülmektedir.

²⁰ 1986 yılında yapılan, fakat henüz yürürlüğe girmemiş olan ILO Anayasası değişikliği ile bu sayı 112'ye çıkarılmıştır.

Türkiye, ILO Yönetim Kurulunda 1948-51, 1954-57 ve 1996-99 dönemlerinde Asil Üye, 1975-1978, 1987-1990 ve 2002-2005 dönemlerinde “Yardımcı Üye” sıfatıyla yer almış olup, Yönetim Kurulu çalışmalarına etkin bir şekilde katılmıştır.

Üçlü katılım esası üzerine kurulu olmayan yapısı itibariyle Konferans ve Yönetim Kurulundan farklılık arz eden **Uluslararası Çalışma Bürosu**, çalışma hayatı ve sosyal konularla ilgili belgeler yayınlar, teknik işbirliği programlarını hazırlar ve yürütür, araştırma ve eğitim faaliyetlerini gerçekleştirir ve en önemlisi de yasama faaliyeti kapsamında doğrudan hiçbir yetkisi olmamasına rağmen, Konferans sürecince ele alınacak gündem maddelerine yönelik rapor, sözleşme ve tavsiye kararları taslaklarının hazırlanmasında, derlenmesinde ve Konferans sırasında sunulmasında etkin bir şekilde çalışmaktadır.

Uluslararası Çalışma Bürosu’nun başında bir Genel Müdür bulunmakta olup, bu görevi 2012 yılının Mayıs ayında 5 yıllığına seçilen ve görevi Ekim 2012 tarihinde devralan Guy RYDER yürütmektedir.

ILO’nun sekreteryası, merkez büroları, araştırma merkezi ve basımevi Cenevre’deki Uluslararası Çalışma Bürosu’nda faaliyet göstermektedir. 40’ı aşkın ülkede ise ILO’nun bölge, alan ve ülke ofisleri bulunmakta olup, yerinden yönetim ilkesine göre çalışmaktadır. ILO, belli başlı endüstri alanlarını kapsayan üçlü yapıda sektörel ve teknik komiteler oluşturmakta, bölgesel ve teknik konferanslar da düzenlemektedir. ILO bünyesinde ayrıca, bir idare mahkemesi ve İtalya’nın Torino şehrinde faaliyet gösteren bir eğitim merkezi bulunmaktadır.²¹

ILO’nun yapısını ve temel organlarını kısaca tanıttıktan sonra, ana faaliyetlerini özetle vermek gerekmektedir.

1.1.1.3 ILO’nun Ana Faaliyetleri

ILO’nun en temel faaliyeti ve varlık sebebi, çalışma hayatına ve sosyal politikaya ilişkin küresel boyutlu araçlar ve hukuki belgeler sistemini oluşturan bir uluslararası çalışma mevzuatını hayata geçirmesidir. Bu temel uluslararası yasama

²¹ ILO Ankara Ofisi ve ÇSGB DİYİH Genel Müdürlüğünün resmi internet sayfaları.

faaliyetini de kabul ettiği sözleşme ve tavsiye kararlarıyla yürütmektedir. Çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmek üzere çalışma hayatını ilgilendiren konularda çıkardığı sözleşmelerle kurallar koymakta, tavsiye kararlarıyla da yönlendirmelerde bulunmaktadır. Ancak, Örgüt'ün ana faaliyeti bununla sınırlı değildir. Yasama faaliyetini destekleyen kabul edilen mevzuat hükümlerinin uygulanmasına ve denetlenmesine yönelik faaliyet ve çalışmaları da mevcuttur. ILO Anayasası, bir yasama organı gibi çalışan Örgüt'ün çalışma esas ve usullerini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir²².

ILO, kendisine verilmiş anayasal yetkiye dayanarak en temel ve geleneksel faaliyetini, çalışma hayatına yönelik uluslararası düzeyde geçerliliğe ve büyük öneme sahip, uluslararası sosyal politikanın kaynaklarını oluşturan en başta ve çoğunlukla Sözleşme (*Conventions*) ve Tavsiye Kararları (*Recommandations*) olmak üzere bazen de Kararlar (*Résolutions*), Sonuç Kararları (*Conclusions*) ve Bildiriler (*Déclarations*) gibi hukuki araçlar vasıtasıyla gerçekleştirmektedir. Kararlar ve bildiriler daha ziyade Örgüt'ün temel politikalarına veya ileride oluşturulması muhtemel sözleşmeler gibi doğrudan bağlayıcılığı olan veya tavsiye kararları gibi tayin edici belgelerine yön verici nitelikte olan metinlerdir.

ILO, yukarıda açıklanan ilke ve amaçlar çerçevesinde çalışma ve istihdam koşullarının iyileştirilmesi, işsizlikle mücadele edilmesi, **çalışanların ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerinin sosyal güvencelerinin sağlanması**, gelir adaletinin ve eşit ücret uygulamasının sağlanması, iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması, çocukların ve genç çalışanların korunması, göçmen işçilerin haklarının korunması ve özellikle sendikal hak ve özgürlükler gibi çalışma hayatına ve sosyal politikaya ilişkin hemen hemen tüm konularda uluslararası çalışma standartlarını, kabul ettiği “Sözleşme” ve “Tavsiye Kararları”yla belirlemektedir²³.

Yasama faaliyeti kapsamında ILO'nun, tüm dünyada sosyal barışın ve adaletin sağlanmasına yönelik organlarınca meydana getirilen ve kuruluşundan bugüne kadar üyelerinin sosyal mevzuatına etki eden standartları, coğrafi açıdan bölgeden bölgeye veya ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık arz etmeyen asgari normlardır.

²² Y. Alper ve P. A. Kaya, 1995, s. 77.

²³ Seda Tekeli, 2013, s. 8.

Bununla birlikte, talep ve ihtiyaçları farklı olan üye devletlerin içinde buldukları koşulları ve uygulamaları dikkate alarak genel ilkeler üzerine kurulu ve ayrıntılara kaçmayan söz konusu normlar, esnek hükümler de ihtiva etmektedir²⁴.

Örgüt'ün, üçlü katılım esasına dayalı uluslararası bir yasama organı gibi çalışan Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından üçte iki çoğunluk aranarak kabul edilen normlar, evrensel özellik taşımaktadır. Bunun yanı sıra, özellikle de 1940'lı yıllardan sonra bir taraftan, örneğin **sosyal güvenlik**, ücretli izin ya da çalışma saatlerine ilişkin konuları kapsayan sözleşmelerin üye ülkelerce kabul edilmesine yönelik kısmi veya koşullu onaylama imkânı tanınırken, diğer taraftan söz konusu sözleşme hükümlerinin uygulanması amacıyla sözleşmelerde “yeterli” veya “uygun önlemler” gibi ifadeler yer almıştır. Esneklik ilkesi kapsamında bu tarz farklı seçeneklerin sunulması, üye ülkelerce normların kabul edilmesi ve uygulanmasına katkı sağlamıştır.²⁵

Buna rağmen, ILO Anayasası'nın 19 uncu maddesinin 8 inci fıkrasına uyarınca, üye ülkeler onayladıkları asgari normların altına inemezler. Ancak, çalışanlara daha iyi şartlar sağlayan ulusal bir mevzuatın uygulanması, yani başka bir ifadeyle asgari standartların üstüne çıkılması mümkündür²⁶.

ILO'nun uluslararası araçları olarak kabul edilen belgelerin her ikisinin de Uluslararası Çalışma Konferansı'nda kabul edilmesine rağmen, aralarında nitelik bakımından bazı önemli farklar bulunmaktadır.

En belirgin temel fark, sözleşmelerin uluslararası seviyede, üye ülkelerin ulusal yasama organları tarafından usulünce kabul edildiklerinde onaylayan ülke açısından bağlayıcı hukuki bir belge niteliğini alması ve bundan sonra imzalayan ülke için bağlayıcı hukuki yükümlülükler getirmesi ve yine söz konusu ülkenin yükümlülüklerinin yerine getirilmesini temin eden uluslararası bir denetim sistemini kabul etmesidir²⁷. Onaylanma gereği olmayan ve ILO Anayasası'nın 19 uncu

²⁴ Ali Kemal Sayın, “ILO Normlarının ve Örgütün Denetim Mekanizmasının Türk İş Hukukuna Etkisi”, *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, Cilt: 1, Sayı:1, Temmuz-Eylül 2013, s. 11-34.

²⁵ M. Gülmez, 2011, s. 182.

²⁶ A.K. Sayın, 2013, s. 14.

²⁷ Y. Alper ve P. A. Kaya, 1995, s. 92.

maddesinde belirtilen yükümlülükler²⁸ dışında herhangi bir yükümlülük getirmeyen tavsiye kararları ise, hükümetlere kendi ülkelerinin çalışma hayatı ile ilgili faaliyetlerinde yön veren ve sosyal politikalarına ışık tutan uluslararası metinler olup genel olarak sözleşmeleri tamamlamak veya sözleşmelerin uygulanmasında yol gösterici olmak veya henüz sözleşme olarak onaylanacak olgunluğa gelmemiş bir konuda kamuoyu oluşturmak gibi önemli işlevlere sahiptir²⁹.

Kuralları uygulamakla yükümlü tutulabilmeleri için kendi yasama organları tarafından onaylanması ve bir iç hukuk düzenlemesi haline getirmeleri ilkesinin bir doğal sonucu olarak üye ülkeler, onayladıkları sözleşmelerin uygulanması ile ilgili de raporlar vermek zorundadır. Rapor verme zorunluluğu onay şartı ile sınırlı kalmamış, üye ülkelerin gerektiğinde tavsiye kararları ve onaylamadıkları sözleşmelerle ilgili de raporlar vermesi kuralı benimsenmiştir³⁰. Bununla birlikte üye ülkeler, esneklik ilkesi çerçevesinde getirilmiş kısmi onaylı³¹ bazı istisnalar dışında, sözleşmeleri bir bütün olarak onaylamak zorunda buldukları halde, tavsiye kararı için böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır.

Sözleşme ve tavsiye kararlarının hazırlık ve kabul edilmesi uzun bir süreç sonunda gerçekleşmektedir. Kural üretme süreci, ILO'nun üç anayasal organının yetkili ve görevli olduğu bir süreçtir. Sözleşme ve tavsiye kararları, "hükümetler arası" nitelik taşıyan "diplomatik" toplantı veya konferanslarda hazırlanmaz. Hükümet temsilcileri ile işçi ve işveren temsilcilerinin de katılarak vardıkları uluslararası bir uzlaşma sonucunda, Örgüt'ün yasama meclisi niteliğinde olan Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından oluşturulur ve kabul edilir. Böyle bir süreçte hedeflenen amaç, uluslararası kurallara dönüşen normların devamlılığını ve uygulanabilirliğini sağlamaktır³². Norm olarak düşünülen konunun Uluslararası

²⁸ ILO Anayasası, Madde 19/6: Yetkili Makama arz ve rapor verme yükümlülüğü.

²⁹ Kamil Ateşoğulları, "Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Türkiye İlişkileri-Belgeler", *Sosyal-İş Sendikası Eğitim Yayınları*:2, 1992, s. 15.

³⁰ Y. Alper ve P. A. Kaya, 1995, s. 93.

³¹ Çekince koyma, sözleşmeler için istisnai bir durumdur. Çalışma saatleri, ücretli izin ya da sosyal güvenlik gibi konularda bu esneklik tanınmışken, örgütlenme özgürlüğü veya temel insan haklarına ilişkin sözleşmelerde hiçbir esneklik yoktur.

³² Mesut Gülmez vd., *Uluslararası Sosyal Politika*, Anadolu Üniversitesi Yayını, 2013, Ünite 4, s. 86.

Çalışma Konferansı gündemine alınıp alınmamasına ise, Yönetim Kurulu karar vermektedir³³.

Yönetim Kurulu, ilgili konuyu Konferans gündemine almaya karar verirse, üye ülkelere, görüşlerini öğrenmek ve tutumları hakkında tahminde bulunmak üzere bir soru formu gönderir. Üye ülkelerden gelen cevapların ışığında, Uluslararası Çalışma Bürosu tarafından, ikili müzakere usulü benimsendiği takdirde, yapılacak ilk konferans toplantısında ele alınacak ve tartışılacak bir tasarı metni hazırlanır³⁴.

Konferans gündemine alınan tasarıyı görüşmek üzere Konferansa katılan işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan bir teknik Komite oluşturulur ve ilk görüşme yapılır. Tasarı hakkında Komitede ileri sürülen görüşler yeniden üye ülkelere gönderilerek, istedikleri değişiklik ve ilavelerle ilgili değerlendirmeleri alınıp Konferansın bir sonraki yıl yapılacak ikinci toplantısında görüşülecek duruma getirilir. Söz konusu toplantı sırasında, tasarının her maddesi ayrı ayrı görüşülüp oylanmak suretiyle son şeklini alır ve son olarak kabul edilmesi için Konferans Genel Kuruluna sunulur.

ILO Anayasası'nın 19 uncu maddesine göre, hazırlanan tasarı ister sözleşme, ister tavsiye kararı olsun kabul edilmesi için Konferans'ta hazır bulunan üyelerin üçte iki çoğunluğunun onayına ihtiyaç vardır. Yine, ILO Anayasası'nın 19 uncu maddesine göre üye ülkeler, toplantının kapanışından itibaren bir yıllık (en geç 18 ay) bir süre içerisinde yasaya dönüştürmek veya başka şekilde önlemler almak üzere yetkili makam veya makamlara sözleşmeyi sunmakla yükümlüdür³⁵. Eğer, üye ülke yetkili organı, sözleşmeyi onaylamışsa, bunu Genel Direktöre bildirmekle yükümlüdür³⁶.

ILO, kurulduğu 1919 yılından bugüne kadar geçen 95 yıllık sürede, 189 adet sözleşme ve 202 tavsiye kararı ile bunlarla ilgili olarak da Nisan 2014 tarihi itibarıyla toplamda üye ülkelerden 7 939 onay kabul etmiştir³⁷. Kabul edilen

³³ A.K. Sayın, 2013, s. 14.

³⁴ a.g.e., s. 15.

³⁵ ILO Sözleşmelerinin kabul ve onaylanma süreç şeması için bkz. *Şekil 1*, s. 19.

³⁶ A.K. Sayın, 2013, s. 15.

³⁷ <http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::> (12.02.2014), (Çeviri).

sözleşme ve tavsiye kararlarıyla, öncelikle üye ülkelerdeki çalışma hayatına ve daha sonra da yaşam koşullarının iyileştirilmesine yönelik çok zengin bir uluslararası mevzuat oluşturulmuştur.

Türkiye, son olarak 2013 yılında 187 sayılı “İş Sağlığı ve Güvenliğini Geliştirme Çerçeve Sözleşmesi”ni de onaylayarak 53’ü yürürlükte olan ve aralarında çalışma ve insan haklarına ilişkin sekiz temel sözleşmenin³⁸ de bulunduğu ILO’nun uluslararası çalışma sözleşmelerinden 57’sini onaylayıp³⁹ ulusal mevzuatına dâhil etmiştir.

ILO bugüne kadar, başta Anayasası’nın başlangıç bölümü ile metnin ayrılmaz parçası olan ek bildiri olmak üzere, sözleşme, tavsiye kararları ve diğer kararlar ile önemli bir yere sahip denetim organlarının kararlarına dayanarak çalışma hayatının hemen hemen her alanını hukuksal açıdan belirleyen ve geniş bir sosyal uzlaşmanın ürünü olan çok kapsamlı bir uluslararası çalışma hukuku oluşturmuştur⁴⁰.

ILO, bu ana faaliyetleri dışında, ikili veya çok taraflı işbirliği programlarıyla teknik yardım ile araştırma ve yayın faaliyetinde de bulunmaktadır. Buna göre, gelişme halindeki ülkelerin ekonomik ve sosyal sorunlarının çözümlenmesi için araştırmalar yapmak ve eğitim merkezleri açmak gibi faaliyetlerde bulunarak teknik işbirliğinde bulunur. Araştırma ve yayın faaliyeti ise, bazen sadece üye ülkelerin hükümetlerine, bazen de bütün ilgililerin faydalanması için yayınlanan, uzmanların hazırladığı raporlar, akademik makalelerin yer aldığı aylık dergi, yıllık istatistikler, çeşitli raporlar ve bültenler şeklinde ortaya çıkmaktadır⁴¹.

ILO, çalışma hayatıyla ilgili konularda olduğu gibi sosyal güvenliğin evrensel değerlerini hukuksal normlara dönüşmesini sağlayan birçok temel düzenleme ve kurallar da geliştirmiştir.

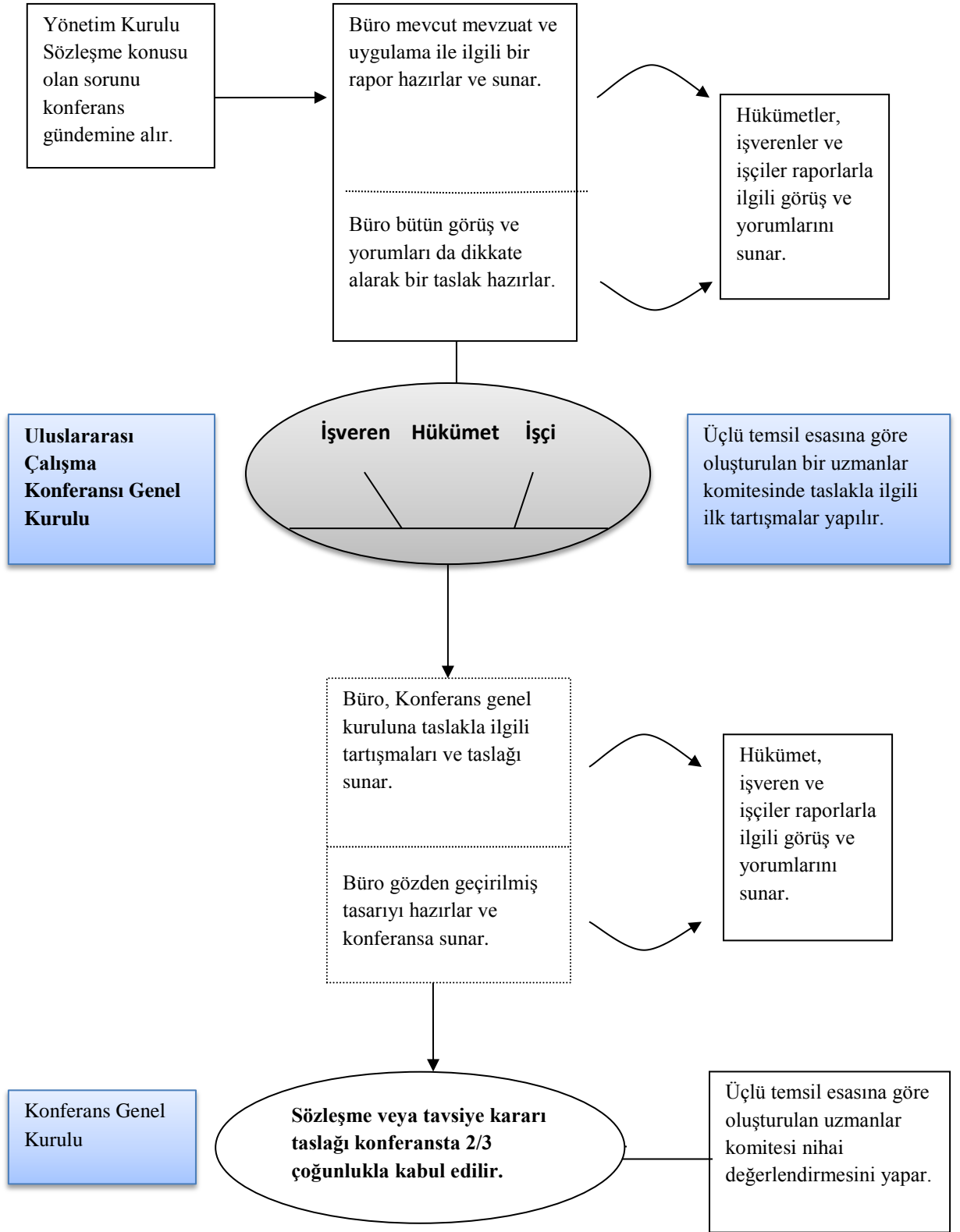
³⁸ ILO’nun insan haklarına ilişkin temel sözleşmeleri: 29 sayılı **Zorla Çalıştırma** (1930), 87 sayılı **Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması** (1948), 98 sayılı **Örgütlenme ve Toplu Sözleşme Hakkı** (1949), 100 sayılı **Eşit Ücret** (1951), 105 sayılı **Zorla Çalıştırmanın Yasaklanması** (1957), 111 sayılı **Ayrımcılık (İstihdam ve Meslek)** (1958), 138 sayılı **Asgari Yaş** (1973) ve 182 sayılı **Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimleri** (1999) Sözleşmeleri’dir / A.K. Sayın, 2013, s. 17.

³⁹ Türkiye’nin onayladığı ILO Sözleşmeleri için bkz. Ek-1.

⁴⁰ M. Gülmez, 2011, s. 130-131.

⁴¹ A.K. Sayın, 2013, s. 13.

Sekil 1. ILO Sözleşmelerinin Onaylanma Sürec Şeması (Kaynak:ÇSGB-DİYİH)



Genel Direktör, onaylanmış olan sözleşme ve tavsiye kararlarının birer nüshasını üye ülkelere onaylanmak üzere gönderir.

ÇSGB DİYİH Genel Müdürlüğü, sözleşmenin Türkçe çevirisini yaparak, Bakanlık birimleri ile ilgili diğer Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sosyal taraflar ve ilgili diğer sivil toplum örgütlerinin sözleşmenin onaylanabilirliği konusunda görüşlerini alır. Bu görüşler, Genel Müdürlüğün değerlendirmesi ile birlikte bir rapor halinde Makama arz edilmektedir.

Sözleşmenin onaylanabilirliği çalışması Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğünce Makamın talimatıyla yapılmaktadır.

Makamın uygun görmesi halinde, sözleşmenin onaylanmasının uygun bulunması hakkında bir kanun tasarısı taslağı ve gerekçesi ile birlikte Dışişleri Bakanlığı'na iletilmektedir.

Dışişleri Bakanlığı tarafından değerlendirilen taslak tasarı halinde üst yazı ile Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlık tasarımı TBMM'ye gönderir.

Sözleşmenin onaylanmasının uygun bulunması hakkındaki kanun tasarısının TBMM Genel Kurulunda yasalaşmasını müteakip Cumhurbaşkanınca imzalanarak Resmi Gazete'de yayımlanır.

Resmi Gazete'de yayımlanma işleminden sonra DİYİH Genel Müdürlüğü tarafından, Sözleşmenin parafı ve onaylı 6 adet örneği, 6 adet Bakanlar Kurulu kararı taslağı Dışişleri Bakanlığına gönderilerek Bakanlar Kurulu Kararı için Dışişleri Bakanlığınca yazılır. Bakanlar Kurulu Kararı'nın Resmi Gazete'de yayımlanmasından sonra Onay Belgesi Dışişleri Bakanlığınca aracılığıyla ILO'ya iletilir.

Sözleşmenin kabul edildiği Konferans Genel Kurul toplantısının kapanmasından itibaren 1 yıl içinde veya en geç 18 ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından bilgi sunulmaktadır.

1.1.2 ILO'nun Sosyal Güvenlik Alanındaki Normları

Kurulduğu 1919 yılından bu yana, başta anayasasında belirtilen ilkeler⁴² doğrultusunda ve anayasal yetkileri çerçevesinde oluşturduğu organlar aracılığıyla, temel işlevi çalışma hukuku ve sosyal politika alanında uluslararası kural üretmek olan Uluslararası Çalışma Örgütü, sosyal güvenliğin uluslararası düzeyde temel bir hak olarak yalnız 1940'lı yılların ortasında kabul görülmesine rağmen, uluslararası boyutlu bir temel sosyal güvenlik hukuku unsurlarının oluşmasına ve gelişmesine kuruluşundan itibaren çok büyük önem vermiş ve henüz ilk yıllarında bu konuda bir takım normlar belirlemiştir⁴³.

İzleyen yıllarda, Örgüt'ün yetki ve sorumluluk alanları genişletilmiş ve "korumaya ihtiyacı olan herkese temel bir gelir ile tam tıbbi yardım sağlamak üzere sosyal güvenliğin genişletilmesi" ile "analığın ve çocukların korunması"na yönelik programların uygulanması kapsamında önemli tavsiye kararları kabul edilmiştir. Bu genişleme, ilerleyen yıllarda sosyal güvenliğin bir insan hakkı olduğunu bildiren belgelerin⁴⁴ oluşmasına da katkı sağlamıştır⁴⁵. Aynı zamanda bu gelişmeler, sosyal güvenliği küresel ve sistemli bir şekilde genişletecek olan asgari normların oluşmasında önemli bir aşama teşkil etmiştir⁴⁶.

1999 yılına gelindiğinde ise, Örgüt tarafından kabul edilen "İnsana Yaraşır (Saygın) İş Gündemi", sosyal güvenliğin güçlendirilmesini söz konusu gündemin temel stratejik hedefleri arasına almış ve 2000'li yıllar için sosyal güvenliğin kapsam

⁴² ILO Anayasası'nın Başlangıç bölümü; "...işsizliğe karşı mücadele,...çalışanların genel hastalıklara veya mesleki hastalıklara ve işten dolayı meydana gelen kazalara karşı korunması,...yaşlılık ve maluliyet aylıklarının bağlanması,...bakımından çalışma koşullarını iyileştirmenin acilen gerekliliğini..." vurgulamaktadır.

⁴³ Uluslararası Çalışma Bürosu, *Hukukun Üstünlüğü ve Sosyal Güvenlik*, Uluslararası Çalışma Konferansı 100. Oturumu, III. Rapor, Cenevre, 2011, s. 6, (Çeviri).

⁴⁴ 10 Aralık 1948 tarihli BM **İnsan Hakları Evrensel Bildirisi** ile 16 Aralık 1966 tarihli BM **Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi**.

⁴⁵ Uluslararası Çalışma Bürosu, *Adil Küreselleşme ve Sosyal Adalet İçin Sosyal Güvenlik*, Uluslararası Çalışma Konferansı 100. Oturumu, VI. Rapor, Cenevre, 2011, s. 12, (Çeviri).

⁴⁶ Ana Gomez Heredero, *Sosyal Güvenlik: Uluslararası Sahnede Korunması ve Avrupa'da Gelişimi*, Avrupa Konseyi Yayını, 2008, s. 11, (Çeviri).

ve etkinliğinin geliştirilmesine yönelik tartışmalara ve sosyal güvenlik konusunda yeni bir kavramsal yaklaşımın gelişmesine zemin oluşturmuştur⁴⁷.

1.1.2.1 Sosyal Güvenliğe Dair ILO'nun Temel Normları

ILO, 1919-2014 yılları arasında, sosyal güvenliğe ve sosyal güvenliğin bir üst unsuru olarak kabul edilen sosyal korumaya ilişkin toplam 31 sözleşme (ILO sözleşmelerinin %16,5'i kadar) ve 24 tavsiye kararı⁴⁸ kabul etmiştir. ILO normlarının türüne göre yapılan sınıflandırmasında ise, çalışma şartlarına ilişkin sözleşmelerle birlikte sosyal güvenliğe ait sözleşmeler, temel insan haklarıyla ilgili sekiz "temel" sözleşme⁴⁹ ve çalışma politika ve kurumlarıyla ilgili önemli görülen dört "öncelikli" sözleşmeden⁵⁰ sonra gelen, çoğunluğu oluşturan ve belirli teknik kurallar içeren "teknik" sözleşmeler grubuna girmektedir⁵¹.

Sosyal güvenliğe ilişkin ILO normlarını, gerek tarihsel gerek kavramsal açıdan ele almak gerekirse, gelişimci yaklaşımlara dayalı üç nesil normlardan oluştuğu görülmektedir⁵².

1919-1939 yılları arasında kabul edilen normlar **birinci dönem normlar** olarak kabul edilmektedir. Bu normlar, esasen sosyal sigorta kavramına dayalı, nüfusun tamamını kapsamayan, yalnızca bazı çalışan grupları korumaya yönelik ve her biri belirli bir riski veya belirli bir sektörü (sanayi, tarım, vs.) kapsayan belgeler olmuştur⁵³.

Sözleşme ve tavsiye kararları şeklinde oluşturulan ve sosyal sigortacılık modellerinin bazı temel ilkelerini ortaya koyan bu belgeler, sigorta kolları bakımından analık (3 sayılı Sözleşme, ilk kabul edilen), iş kazaları (12 sayılı Sözleşme), meslek hastalıkları (18 ve 42 sayılı Sözleşmeler), hastalık (24 sayılı

⁴⁷ UÇB, VI. Rapor, 2011, s. 12.

⁴⁸ Son olarak, 2012 yılında "Sosyal Koruma Tabanlarına İlişkin 202 Sayılı Tavsiye Kararı" kabul edilmiştir.

⁴⁹ Temel Sözleşmeler için Bkz. s. 19.

⁵⁰ Öncelikli Sözleşmeler şunlardır: 81 sayılı **İş Teftişi** (1947), 122 sayılı **İstihdam Politikası** (1964), 129 sayılı **İş Teftişi-Tarım** (1969) ve 144 sayılı **Üçlü Danışma** (1976) Sözleşmeleri, (Kaynak: ILO).

⁵¹ M. Gülmez, s. 197.

⁵² UÇB, III. Rapor, 2011, s. 9.

⁵³ Martine Humblet ve Rosinda Silva, 21. Yüzyıl İçin Normlar: Sosyal Güvenlik, Uluslararası Çalışma Bürosu Yayını, 2002, s. 1, (Çeviri).

Sözleşme), yaşlılık (35 sayılı Sözleşme), maluliyet (37 sayılı Sözleşme), ölüm (39 sayılı Sözleşme) ve işsizlik (44 sayılı Sözleşme) risklerini kapsamaktadır⁵⁴.

1944-1964 yılları arasında oluşturulan normlar **ikinci dönem normlardır**. İkinci Dünya Savaşı sonunda ele alınmaya başlanan bu belgeler, her ne kadar “herkese daha iyi çalışma koşulları, ekonomik gelişme ve sosyal güvenlik sağlamak için ekonomik alanda taraf ülkeler arasında tam bir işbirliği kurulması” gerektiğini bildiren 1941 tarihli “Atlantik Paketi” ile daha genel bir sosyal güvenlik kavramının geliştirildiği 1942 tarihli ünlü “Beveridge Raporu”ndan ilham almış⁵⁵ olsalar da, Örgüt’ün, sosyal güvenlik konusunda korumaya ihtiyacı olan herkese temel bir gelir ile tam tıbbi yardım sağlamak üzere sosyal güvenliğin genişletilmesi, analığın ve çocukların korunması gibi hükümlere yer veren ve sosyal güvenlik kavramının Örgüt’ün resmi belgelerinde ilk kez yer almasını sağlayan⁵⁶ tarihi “Filadelfiya Bildirisi”, söz konusu belgelerin oluşumunda daha belirleyici bir rol oynamıştır.

Bu normlardan en önemlileri, **1944 tarihli 67 sayılı Gelir Güvencesine İlişkin ILO Tavsiye Kararı** ve bu kararla birlikte yaşanan gelişmelerin ardından kabul edilen, sosyal güvenliğin dokuz kolunu⁵⁷ düzenleyen ve aşağıda ayrıntıları verilecek olan **1952 tarihli 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında ILO Sözleşmesi**’dir.

Bu dönemde ortaya çıkan ikinci nesil normları barındıran belgeler, 102 sayılı Sözleşmede de görüleceği üzere, sosyal güvenliğin daha genel ve kapsayıcı bir anlayışını yansıtmaktadır. Bu belgelerdeki ikinci nesil haklar; asgari normlar (102 sayılı Sözleşme), analığın korunması (103 sayılı Sözleşme), muamele eşitliği (118 sayılı Sözleşme), gelir güvencesi (67 sayılı Tavsiye Kararı), sağlık yardımları (69 sayılı Tavsiye Kararı) konularını kapsamaktadır⁵⁸.

⁵⁴ UÇB, *III. Rapor*, 2011, s. 10.

⁵⁵ M. Humblet ve R. Silva, 2002, s. 2.

⁵⁶ Ali Güzel, Ali Rıza Okur, Nurşen Caniklioğlu, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayın, Yenilenmiş 14. Bası, 2012, s. 40.

⁵⁷ Bunlar sırasıyla, sağlık yardımları (tıbbi tedaviler), hastalık ödenekleri, işsizlik yardımları, yaşlılık yardımları, iş kazaları ve meslek hastalıkları durumunda verilen yardımlar, aile yardımları, analık yardımları, maluliyet yardımları ve ölüm (geride kalanlar) yardımlarıdır.

⁵⁸ UÇB, *III. Rapor*, 2011, s. 11.

İkinci dönemden sonra kabul edilen belgeler ise, **üçüncü dönem normları** oluşturmaktadır. 1965-1988 yılları arası kabul edilen bu belgeler, 102 sayılı ILO Sözleşmesi'ni temel almakla birlikte gerek kapsam gerek yardımların seviyesi ve türleri bakımından söz konusu sözleşmeden daha üst bir koruma sunmaktadır.

Üçüncü dönem belgeler, iş kazaları ve meslek hastalıkları durumunda verilen yardımları (121 sayılı Sözleşme ve Tavsiye Kararı), maluliyet, yaşlılık ve ölüm yardımlarını (128 sayılı Sözleşme ve 131 Sayılı Tavsiye Kararı), hastalık ve sağlık yardımlarını (130 sayılı Sözleşme ve 134 sayılı Tavsiye Kararı), özellikle göçmen işçiler bakımından sosyal güvenlik konusunda hakların muhafazasını (157 sayılı Sözleşme) ve nihayet, işsizliğe karşı koruma sistemini ve istihdamın geliştirilmesini (168 sayılı Sözleşme ve 176 sayılı Tavsiye Kararı) kapsamaktadır.

Bu üçüncü dönemden sonra, 2000'li yılların sonuna kadar sadece 2000 yılında, konulara göre yapılan sınıflandırmada sosyal güvenlik başlığı altında yer almamasına rağmen, 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi'nde de yer alan yardımlardan olan "Analığın Korunmasına İlişkin 183 sayılı ILO Sözleşmesi" kabul edilmiştir. 2002 yılına gelindiğinde ise ILO Yönetim Kurulu, Örgüt'ün 1919 yılından bu yana kabul ettiği ve aralarında göçmen çalışanları da kapsayan sosyal güvenlikle ilgili 31 sözleşmeden sadece sekiz tanesinin güncel ve halen uygun olduğuna karar vermiştir⁵⁹.

Dokuz temel sosyal sigorta kolunu ayrı ayrı veya bir bütün olarak, sağlık yardımı ve gelir kaybını karşılayan nakdi hastalık ödenekleri olmak üzere **hastalıkta koruma** (102 ve 130 sayılı Sözleşmeler); gelir desteği ve aynı zamanda sağlık yardımları, rehabilitasyon ve uzun süreli bakım olmak üzere **malullükte koruma** (102 ve 128 sayılı Sözleşmeler); yine gelir desteği ve uzun süreli bakım olmak üzere **yaşlılıkta koruma** (102 ve 128 sayılı Sözleşmeler); aileyi geçindirenin ölümü durumunda **geride kalanlara yönelik koruma** (102 ve 128 sayılı Sözleşmeler); sağlık yardımı ve gelir desteği olmak üzere **analıkta koruma** (102 ve 183 sayılı Sözleşmeler); gıda, giyim, konut, tatil ve ev hizmetleri gibi ayni ve nakdi aile yardımları olmak üzere **çocukların bakım sorumluluğuna yönelik koruma** (102

⁵⁹ UÇB, VI. Rapor, 2011, s. 13-14.

sayılı Sözleşme); sağlık yardımları ile birlikte hastalık, malullük ve ölüm aylıkları şeklinde gelir desteği olmak üzere **iş kazaları ve meslek hastalıkları durumunda koruma** (102 ve 121 sayılı Sözleşmeler) ile muamele eşitliği olmak üzere **göçmen işçilere yönelik koruma** (102, 118 ve 157 sayılı Sözleşmeler) şeklinde sağlayan sözleşmeler, isim ve kabul edilme tarihlerine⁶⁰ göre aşağıda verilmektedir:

- **102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme, 1952,**
- **118 sayılı Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılması Hakkında Sözleşme, 1962,**
- 121 sayılı İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Halinde Verilen Yardımlara İlişkin Sözleşme, 1967,
- 128 sayılı Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Yardımlarına İlişkin Sözleşme, 1967,
- 130 sayılı Sağlık Tedavileri ve Hastalık Ödeneklerine İlişkin Sözleşme, 1969,
- 157 sayılı Sosyal Güvenlik Konusunda Hakların Muhafazasında Uluslararası Bir Sistemin Oluşturulmasına İlişkin Sözleşme, 1982,
- 168 sayılı İstihdamın Geliştirilmesine ve İşsizliğe Karşı Korumaya İlişkin Sözleşme, 1988,
- 183 sayılı Analığın Korunmasına İlişkin 1952 Tarihli (Revize) Sözleşmenin Revize Edilmesine İlişkin Sözleşme, 2000.

Hiç kuşkusuz, ILO'nun sosyal güvenlikle ilgili normları arasında yer alan en önemli ve meşhur belgesi, uluslararası sosyal güvenlik hukukunun temelini oluşturan ve Örgüt'ün 4-28 Haziran 1952 tarihleri arasında düzenlenen Uluslararası Çalışma

⁶⁰ ILO, <http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12030:0::NO::> (25.02.2014), (Çeviri).

Konferansı'nın 35. Oturumu'nda⁶¹ kabul edilen “**Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 Sayılı ILO Sözleşmesi**”dir⁶².

Nisan 2014 tarihi itibarıyla, söz konusu sözleşmeyi onaylayan ülke sayısı 50'dir. **Türkiye**, sözleşmeyi, IV ve VII. Bölümleri hariç⁶³, 29 Temmuz 1971 tarihli ve 1451 sayılı Kanunla onaylamayı uygun bulmuş⁶⁴ ve 1 Nisan 1974 tarihli ve 7/7964 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla da kabul etmiştir⁶⁵.

102 sayılı ILO Sözleşmesi, bağlayıcı hükümleriyle birlikte sosyal güvenliğin “çekirdek” yapısı olarak kabul edilen sağlık (tıbbi tedaviler), hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, aile yükleri, analık, maluliyet ve ölüm riskleri olmak üzere söz konusu risklere karşı dokuz sosyal sigorta kolunu tek bir belgede toplayarak sosyal güvenlik hukukunu uluslararası hukukun ayrı bir kolu haline getiren uluslararası bir referans aracı olmuştur⁶⁶. Esnek hükümler ihtiva etmekle birlikte, söz konusu sigorta kollarını tanımlayan, her biri için asgari standartlar belirleyen ve bu rejimlerin sürdürülebilirliğini ve iyi yönetilmelerini sağlamaya yönelik ilkeleri ortaya koyan dünya çapında tek uluslararası sözleşmedir⁶⁷.

Çok kapsamlı bir sözleşme olan 102 sayılı ILO Sözleşmesi⁶⁸, 87 madde ve 15 bölümden oluşmakta, II'den IX'a kadar olan bölümleri sırasıyla yukarıda verilen dokuz sosyal sigorta riskine ilişkin her bir rejim için asgari koruma normlarını, bazı bölümleri ise tüm sigorta kollarına geçerli olan sözleşmenin onaylanması ve uygulanmasına ilişkin esneklik hükümlerini (Bölüm I), dönemsel ödemelere ilişkin sayısal kurallar (Bölüm XI), ülkede ikamet eden vatandaş olmayanların muamele eşitliğine dair hükümler (Bölüm XII-Madde 68), idari ve mali kurallara ilişkin

⁶¹ Sözleşme, 28 Haziran 1952 tarihinde kabul edilip, 27 Nisan 1955 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁶² A. Güzel, A. R. Okur, N. Caniklioğlu, 2012, s. 42.

⁶³ İşsizlik ve Aile Yardımlarına ilişkin bölümler.

⁶⁴ RG. 10.08.1971, No. 13922.

⁶⁵ RG. 15.10.1974, No. 15037.

⁶⁶ UÇB, III. Rapor, 2011, s. 25.

⁶⁷ UÇB, VI. Rapor, 2011, s. 14.

⁶⁸ http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO (25.02.2014) ve Tankut Centel, *Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri*, MESS Yayınları, 2004, s. 299-353.

hükümler (Bölüm XIII) olmak üzere ortak hükümleri ve diğer bölümleri ise çeşitli hükümleri içermektedir⁶⁹.

Söz konusu sözleşmeyi onaylayan bir üye ülke, sosyal sigorta risklerini kapsayan yardımlara ilişkin dokuz bölümden en az üç tanesini kabul etmek zorundadır. Ancak, kabul edilecek üç sigorta kolundan birinin, işsizlik, iş kazaları ve meslek hastalıkları, yaşlılık, malullük veya ölüm risklerini karşılayan sigorta kolundan olması gerekmektedir. Bu durum şunu göstermektedir ki, sözleşmeyi onaylamayı düşünen ülkenin ulusal sosyal güvenlik sistemi, sözleşmede yer alan tüm risklere karşı bir korumayı düzenlemek zorunda değildir⁷⁰.

Üye ülkelerin, ILO sözleşmelerini onayladıktan sonra ulusal mevzuatlarını sözleşmelere uyumlu hale getirmeleri gerektiğinden, 102 sayılı ILO Sözleşmesi'nin ekonomik ve sosyal gelişmişlikleri farklı ülkelere onaylanmasını ve uygulanmasını sağlamak amacıyla, sözleşmede fazla katı kurallar öngörülmemiş ve sözleşme maddelerinde esnek hükümlere yer verilmiştir. Özellikle, gelişmemiş ve yoksul ülkelerin sözleşmeyi kabul edebilmeleri için esnek bir yöntem izlenmiş, bazı sigorta kollarının daha sonra da kabul edilebileceğine (Madde 4) veya sigorta kollarıyla ilgili bazı hükümler için geçici istisnai durumlardan faydalanabileceğine (Madde 3) dair hükümler getirilmiştir⁷¹.

Buna göre sözleşme, belirtilen risklerin her birine karşı korunacak kişilerin sayısı veya yapılacak yardımların kapsamı konusunda ülkelere değişik seçenekler sunmaktadır. Örneğin, sağlık yardımlarına ilişkin bölümün 9 uncu maddesinde de belirtildiği gibi, sosyal korumanın, genel olarak işçilerin % 50'sinden veya aktif nüfusun en az % 20'sinden ya da ülkede yabancılar da dâhil olmak üzere toplam ikamet edenlerin % 50'sinden az olmayacak sayı kadar kişileri kapsaması gerektiği hüküm altına alınmıştır⁷².

⁶⁹ UÇB, *III. Rapor*, 2011, s. 29.

⁷⁰ A. Güzel, A. R. Okur, N. Caniklioğlu, 2012, s. 42.

⁷¹ A. Can Tuncay ve Ömer Ekmekçi, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayın, Yenilenmiş 15. Bası, 2012, s. 51.

⁷² A. Güzel, A. R. Okur, N. Caniklioğlu, 2012, s. 43.

Gerek esnek hükümlerin gerek sigorta kollarına ilişkin kurallarda bir asgari seviyenin belirlenmiş olması, sözleşmenin uygulanabilme oranının yükseltilmesini amaçlamakla birlikte, sosyal güvenlik sistemlerini yeni kuracak herhangi bir sosyal güvenlik sisteminden yoksun ülkeleri de teşvik etmeye yöneliktir. Sözleşme ayrıca, her ülkeyi, uygulayacağı sosyal güvenlik sisteminin idari ve mali örgütünü seçme konusunda da serbest bırakmaktadır⁷³.

Sigorta kollarıyla ilgili kısımların yanı sıra, sözleşme ülkede ikamet edip vatandaş olmayanlara yönelik de hükümler öngörmektedir. Sözleşmenin, “Vatandaş Olmayan Mukimlere Eşit Muamele” başlığını taşıyan 12 nci Bölümün 68 inci maddesi, yabancılara eşit işlem yapılması ve vatandaş olmayanların vatandaşlarla aynı haklara sahip olduğunu hükme bağlamıştır.

102 sayılı ILO Sözleşmesi'nin kabul edilmesinden 10 yıl sonra, 68 inci maddesinde yer verilen vatandaş olmayanlara münhasır sosyal güvenlikle ilgili diğer önemli bir sözleşme ise, Örgüt'ün 28 Haziran 1962 yılında kabul ettiği **“Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılması Hakkında 118 Sayılı ILO Sözleşmesi”⁷⁴**dir.

Yine Nisan 2014 tarihi itibariyle, söz konusu sözleşmeyi onaylayan ülke sayısı 38'dir. **Türkiye**, sözleşmeyi, 2 inci maddesinde öngörülen sosyal güvenlik kollarından işsizlik ve aile yardımlarına ilişkin yardımları hariç olmak üzere, 29 Temmuz 1971 tarihli ve 1451 sayılı Kanunla onaylamayı uygun bulmuş⁷⁵ ve 5 Nisan 1973 tarihli ve 7/6217 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla⁷⁶ da kabul etmiştir.

Söz konusu sözleşme, 102 sayılı ILO Sözleşmesi'nde yer alan sigorta kollarını yeniden teyit ederek ülkelere yine benzer esnek seçenekler düzenleyen hükümler öngörmekle birlikte (Madde 2), esasen en önemli hükmünü 3 üncü maddesinde düzenlemektedir. Bu madde, sözleşmeyi kabul ettiği sosyal güvenlik dallarında uygulayan bir üye ülkeye, ülkesindeki sözleşmeyi uygulayan diğer üye ülke

⁷³ A. Can Tuncay ve Ömer Ekmekçi, 2012, s. 51.

⁷⁴ http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C118 (26.02.2014) ve T. Centel, s. 388-399.

⁷⁵ RG. 10.08.1971, No. 13922.

⁷⁶ RG. 09.06.1973, No. 14559.

vatandaşlarına, sosyal güvenliğe tabi olma ve yardımlardan yararlanmaya hak kazanma bakımından, kendi vatandaşlarıyla eşit muamele yapma yükümlülüğünü getirmektedir⁷⁷.

Yabancılar için yardımlardan yararlanma bakımından muamele eşitliği, ikamet şartına bağlı olmaksızın sağlanmalıdır. Ancak, diğer üye ülkede böyle bir şart varsa, ikamet şartı aranabilir (Madde 4). Diğer taraftan, sözleşmenin hükümleri mülteci ve vatansızlar hakkında mütekabiliyet şartı aranmaksızın uygulanır (Madde 10).

Sözleşmenin diğer önemli hükümleri, yurtdışında bulunma durumunda malullük, yaşlılık ve ölüm yardımları ile iş kazaları ve meslek hastalıklarına bağlı yardımların verilmesini (Madde 5), aile yardımlarını kabul eden her üyenin, hem kendi hem de diğer üye ülke vatandaşlarının üye ülkenin birinde ikamet eden çocuklarına aile yardımlarını sağlamasını (Madde 6), kazanılmış ve kazanılma sürecinde olan hakların muhafazası ve birleştirilmesini (Madde 7), 8 inci madde ise bu maddelerde yer alan hükümlerin çeşitli yollarla (karşılıklı anlaşma, ikili veya çok taraflı anlaşmalarla) sağlanmasını düzenlemektedir.

Sözleşmede genel olarak, sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeler yapılırken taraf ülkeler arasında eşitlik, mütekabiliyet ve mevzuat birliğinin sağlanmasının amaçlandığı görülmekle birlikte, asıl amaç herkesin sosyal güvenlik haklarından eşit şekilde yararlanmasını sağlamaktır. Ancak, gelişmiş veya az gelişmiş ülkeler arasında gelir dağılımı ve sosyal refah farklılıkları bulunmaktadır. Bu farklılıkların en aza indirilebilmesi için, üye ülkelere kendi aralarında iki taraflı sözleşmeler yapabilme imkânı da tanınmıştır. Sözleşmenin yukarıda sözü edilen son hükümleri, özellikle yurt dışında bulunan çalışanların haklarının korunması bakımından önem arz etmiş, ikili sosyal güvenlik anlaşmaları ve Avrupa'da sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin ilkelerin oluşmasına temel olmuştur⁷⁸.

Yukarıda ele alınan ILO'nun sosyal güvenliğe dair temel sözleşmeleri dışında, tavsiye kararı niteliğinde olan 24 tane de belgesi bulunmaktadır. Sözleşmeler gibi

⁷⁷ A. Güzel, A. R. Okur, N. Caniklioğlu, 2012, s. 43.

⁷⁸ T.C Başbakanlık, Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007, s. 27.

bağlayıcı olmasalar da, yol gösterici özelliklerinden ötürü bu belgeler de önemli bir yere sahiptir.

Gelir güvencesi düzenlemelerinin temel özelliklerini ortaya koyan ve sosyal güvenliğin kırsal kesim ve bağımsız çalışanları da dâhil olmak üzere tüm çalışanları ve ailelerini kapsayacak şekilde genişletilmesi hedefini vurgulayan **1944 tarihli Gelir Güvencesine İlişkin 67 sayılı ILO Tavsiye Kararı** ile yeterli tıbbi bakıma ulaşılabilirliği sosyal güvenliğin ana unsurlarından biri olarak gören, sağlık yardımı hizmetlerinin sosyal yardımlar aracılığıyla bir sosyal sigorta hizmeti veya kamusal bir sağlık yardımı hizmeti ile sağlanmasını öngören ve sağlık yardım hizmetlerinin ücretli bir işte çalışıyor olup olmamasına bakmaksızın toplumun tüm kesimlerini kapsamaması gerektiğini bildiren **1944 tarihli Tıbbi Bakıma (Sağlık Yardımları) İlişkin 69 sayılı ILO Tavsiye Kararı**, ILO'nun sosyal güvenliğe dair diğer önemli belgeleri arasında yer almaktadır⁷⁹.

Bu iki belge, İkinci Dünya Savaşı sonrası, özellikle bir genel sağlık yardımı ve gelir güvencesi sistemlerinin oluşmasına sağladıkları katkılardan dolayı halen güncelliğini ve uygunluğunu korumaktadır⁸⁰.

Tavsiye kararlarından en güncel ve önemlisi ise aşağıda değinilecek olan ve ILO tarafından son dönemde kabul edilen 2012 tarihli **“Sosyal Koruma Tabanlarına İlişkin 202 sayılı Tavsiye Kararı”**dır.

1.1.2.2 ILO'nun Sosyal Güvenliğe İlişkin Yeni Yaklaşımları

Doksanlı yılların sonuna gelindiğinde, Örgüt tarafından kabul edilen “İnsana Yaraşır (Saygın) İş Gündemi” sosyal güvenliğin güçlendirilmesini Örgüt'ün temel stratejik hedefleri arasına almış ve 2000'li yıllar için sosyal güvenliğin kapsam ve etkinliğinin geliştirilmesine yönelik tartışmaların açılmasını sağlamıştır.

Bu doğrultuda, ILO'nun “Saygın İş Gündemi”, bir taraftan mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin içinde bulunduğu sıkıntıları, diğer taraftan ekonomik

⁷⁹ Zeybek, A.E. (2012) G-20 Platformunda Sosyal Koruma ve Türkiye'de Sosyal Koruma Tabanının Genişletilmesine Yönelik Öneriler, ÇSGB, Uzmanlık Tezi.

⁸⁰ UÇB, *III. Rapor*, 2011, s. 22.

belirsizlikler karşısında sosyal güvenliğe olan ihtiyacı dikkate alarak, sosyal güvenliğin istihdam ve iş piyasası politikalarını da kapsayacak şekilde sosyal gelişmelere karşı uyarlanması, genişletilmesi ve daha iyi yönetilmesi gerektiğini vurgulamıştır⁸¹.

2001 yılında düzenlenen 89. Uluslararası Çalışma Konferansı, sosyal güvenliğin bir insan hakkı olduğunu yeniden teyit ederek güncel ve uygunluğu kabul edilen temel ILO normları aracılığıyla mevcut sistemler tarafından kapsam dışında kalanları da içine alacak şekilde evrensel boyutlu genişletilmesine yönelik politikalar geliştirilmesi gerektiğini bildirmiş⁸², sosyal güvenlik kavramına yeni bir boyut kazandıran ve sosyal güvenliğin bir üst unsuru olarak kabul edilen “sosyal koruma” kavramının izleyen yıllarda Örgüt’ün gündemine yerleşmesini sağlamıştır.

2003 yılında ise Uluslararası Çalışma Bürosu, “Herkesine Yönelik Koruma ve Sosyal Güvenlik Dünya Kampanyası”nı başlatmıştır.

Bu gelişmelerin ardından, ILO’nun sosyal güvenliğe ilişkin temel normlarının kapsamını daha da ileriye götürerek toplumun tüm fertlerine koruma sağlayan bir sosyal koruma anlayışına geçilmesini öngören, Örgüt’ün temel ilke ve amaçlarını genişleten önemli belgelerinden 2008 tarihli “**Adil Bir Küreselleşme için Sosyal Adalet Hakkında ILO Bildirisi**” kabul edilmiştir.

Söz konusu Bildiri, Örgüt’ün amaç ve hedeflerini küreselleşmeye sosyal bir boyut katarak yeniden belirlemiş ve ILO’nun amaçlarını istihdamın teşviki, sosyal koruma, sosyal diyalog ve çalışma hakları olmak üzere dört stratejik hedef etrafında şekillendirip, bu hedeflerin birbirinden ayrılmaz ve birbirini destekleyici nitelikte olduğunu vurgulayarak⁸³, “Amaç ve İlkeler” başlıklı kısmında sosyal koruma hedefine ulaşmanın⁸⁴:

⁸¹ UÇB, VI. Rapor, 2011, s. 12.

⁸² UÇB, III. Rapor, 2011, s. 8.

⁸³ a.g.e., s. 8.

⁸⁴ http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C118 (26.02.2014), (Çeviri).

“ii) Özellikle, ...koruma ihtiyacı içinde olan herkese temel bir gelir sağlayacak tedbirler de dâhil olmak üzere **sosyal güvenliğin herkese genişletilmesi** ve kapsam ve içeriğinin teknolojik, toplumsal, demografik ve ekonomik değişikliklerin hızının neden olduğu yeni ihtiyaçları ve belirsizlikleri karşılamak amacıyla **uyarlanması** olmak üzere..., sürdürülebilir ve ulusal şartlara uyarlanmış **sosyal koruma** -sosyal güvenlik ve emeğin korunması- tedbirlerinin geliştirilmesi ve artırılması” ile sağlanabileceğini beyan etmiştir.

Bu Bildiriyle birlikte ILO, sosyal güvenlik anlayışına yeni bir boyut katarak, bu konudaki faaliyetlerine herkese yönelik koruma sağlayan, kapsamlı yöntemleri ve güvenceleri olan bir “sosyal koruma” kavramının dâhil edilmesini sağlamıştır.

Ardından ILO, BM ile yürüttüğü ortak çalışmalar (Sosyal Koruma Tabanı İnsiyatifi) sonucunda, “sosyal koruma tabanı” kavramını geliştirmiş, kavramın 2008 yılında patlak veren küresel ekonomik krize karşı kabul edilen Küresel İşler Pakti’nda yer almasını sağlamış ve bu konuda etkin faaliyetler yürütmüştür⁸⁵.

2009 ve 2010 yıllarında Bildiri’nin izlenmesi çerçevesinde sosyal güvenliğe ilişkin normların uygulanmasına yönelik yürütülen çalışmalar sonucunda 2011 tarihinde Uluslararası Çalışma Konferansı’nın 100. Oturumu düzenlenmiş ve sosyal koruma (sosyal güvenlik) stratejik hedefleri üzerine genel bir görüşme gerçekleştirmiştir.

Konferans sırasında, üye ülkelerin durumuna ve gelişme seviyelerine uygun sosyal güvenlik tabanlarının oluşturulması amacıyla, ILO’nun mevcut sosyal güvenlik standartlarını tamamlayacak ve üye ülkelere yol gösterecek bir tavsiye kararı alınmasına ihtiyaç duyulduğuna karar verilmiş ve bunun üzerine ILO Yönetim Kurulu, 2012 yılında düzenlenen ILO 101. Konferansında sosyal koruma tabanlarına ilişkin müstakil bir Tavsiye Kararının görüşülmesini kararlaştırmıştır⁸⁶.

101. Konferans için hazırlanan ILO Raporu (IV. Rapor), temel işlevine rağmen sosyal güvenliğin halen dünya nüfusunun büyük çoğunluğuna hitap etmediğini,

⁸⁵ UÇB, *VI. Rapor*, 2011, s. 13.

⁸⁶ Uluslararası Çalışma Bürosu, *Sosyal Adalet ve Adil Küreselleşme için Sosyal Koruma Zeminleri*, Uluslararası Çalışma Konferansı 101. Oturumu, IV. Rapor, Cenevre, 2012, s. 1, (Çeviri).

örneğin, tahminlerine göre dünya nüfusunun % 80'inin uygun gelir güvencesine veya sağlık hizmetlerine erişime sahip olmadığını ortaya koyarak, bu durum karşısında ILO'nun sosyal güvenliğe dair temel normlarını tamamlayacak yeni bir araca ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır⁸⁷.

Bahse konu rapor, sosyal güvenlik kapsamındaki boşlukların kapatılmasının, adil ekonomik büyüme, sosyal dayanışma ve herkes için saygın iş bakımından birinci öncelik olduğunu, ulusal politikalara paralel olarak sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesine yönelik etkili ulusal stratejilerin bu hedeflere ulaşmaya katkı sağlayabileceğini belirtmiştir.

Söz konusu stratejilerin⁸⁸ toplum için en azından asgari düzeyde bir koruma (yatay boyut) sağlaması ve kademeli olarak ILO'nun sosyal güvenlik standartlarının rehberliğinde daha yüksek koruma düzeylerine (dikey boyut) ulaşılması hedefini kapsamaması gerektiğini bildirmiştir⁸⁹.

Rapora göre yatay boyut, ihtiyaç durumunda olan herkesin yaşam boyu finansal anlamda güç yetirebileceği temel sosyal güvenlik unsurlarını içeren ve herkesin, en azından ulusal olarak tanımlanan asgari düzeyde temel sağlık hizmetleri ve gelir güvencesine sahip olmasını sağlayan ulusal sosyal güvenlik tabanlarının hızlı bir şekilde uygulanmasını amaçlamalıdır⁹⁰.

Buna göre sosyal koruma tabanı, “herkes için temel sosyal güvenliği temin etmeyi hedefleyen bir kavram” olarak tanımlanabilir.

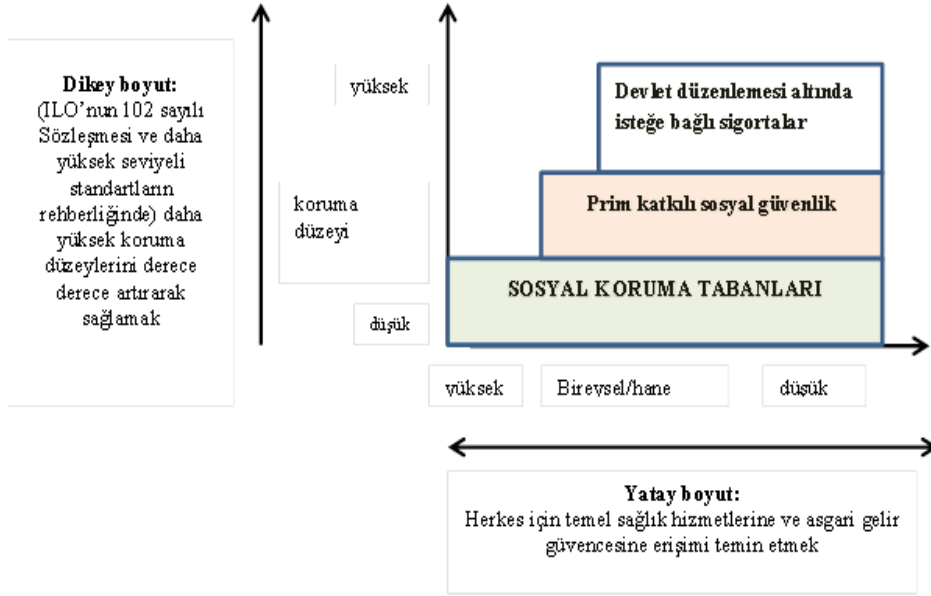
⁸⁷ a.g.e., s. 6.

⁸⁸ Bkz. Şekil 2.

⁸⁹ UÇB, *IV. Rapor*, 2012, s 7.

⁹⁰ a.g.e., s. 8.

Sekil 2. ILO'nun İki Boyutlu Stratejisi Hakkında Şema⁹¹



Yine rapora göre, sosyal güvenliğe dair güncel ILO standartları, özellikle de 102 sayılı Sözleşme, ulusal sosyal güvenlik sistemleri için uluslararası düzeyde kabul gören asgari standartları sunmaktadır. Ancak, bu standartlar özellikle gelişmekte olan ülkelerde sadece kayıt altında olan, ekonomik olarak aktif nüfusun yarısını bile oluşturmayan çalışanları kapsamakta ve özellikle kayıt dışı ekonomide örneğin, atipik istihdam biçimlerinde, kırsal kesimde veya ev hizmetlerinde çalışanları kapsam dışında tutmakta ve herkese hayat boyu temel koruma sağlayan evrensel bir korumayı sağlayamamaktadır⁹².

Açıklanan bu verilerin ve bilgilerin ışığında yapılan tartışmalar sonucunda, 14 Haziran 2012 tarihinde 101. Uluslararası Çalışma Konferansı, Türkiye'nin de kabul ettiği ve 24 paragraftan oluşan "**Sosyal Koruma Tabanları Hakkında 202 Sayılı ILO Tavsiye Kararı**"nı⁹³ oybirliğiyle kabul etmiştir.

⁹¹ Zeybek, A.E., 2012, s. 85.

⁹² UÇB, IV. Rapor, 2012, s. 9.

⁹³ http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202
(27.02.2014)

Söz konusu Tavsiye Kararı, üye ülkelere özetle; ulusal sosyal koruma tabanlarının ivedilikle kurulması ve uygulanmasını, bunların asgari, analık bakımı da dâhil olmak üzere, temel sağlık hizmetlerini teşkil eden ulusal düzeyde tanımlanmış mal ve hizmetlerin tamamına erişim ile çocuklar, aktif çalışma yaşında olup yeterli gelir kazanamayanlar ve yaşlılar için en azından ulusal düzeyde tanımlanmış asgari seviyede temel gelir güvencesinden oluşan sosyal güvenlik teminatlarından oluşmasının sağlanmasını, sosyal diyalog ve sosyal katılıma dayalı ulusal sosyal güvenliği genişletme stratejilerinin oluşturulmasını ve son olarak da sosyal korumanın uygulanmasını ve gelişimini izleyen bir mekanizmanın kurulmasını tavsiye etmektedir⁹⁴.

Söz konusu tavsiye kararı, Mart 2014 tarihi itibarıyla, ILO'nun yasama faaliyeti kapsamında tekli müzakere yöntemiyle ve müstakil olarak, yani belli bir konudaki herhangi bir sözleşmeyi açıklayıcı veya tamamlayıcı olmayan bağımsız olarak kabul ettiği en son belge olma özelliğini taşımakta, ayrıca bu özelliğinden dolayı da önemli bir yere sahip olmaktadır.

Genel anlamda ILO'nun normları çalışma hayatını ilgilendiren konularda olduğu gibi, uluslararası sosyal güvenlik hukuku konusunda da diğer uluslararası normların oluşmasına etki etmiştir. Örneğin, sosyal güvenlikle ilgili Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen temel sözleşmelerin hazırlanmasında ILO normları göz önünde bulundurulmuştur. Bu bakımdan, ILO'dan sonra Avrupa Konseyi ve sosyal güvenlik hukukuna dair temel düzenlemelerini incelemek gerekmektedir.

1.2 AVRUPA KONSEYİ (AK) VE SOSYAL GÜVENLİK⁹⁵

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün küresel düzeyde ortaya koyduğu çalışma normlarının yanı sıra, özellikle temel insan hakları ile sosyal ve ekonomik haklar konusunda kabul ettiği ve geliştirdiği normlar sayesinde uluslararası sosyal politikanın gelişiminde Avrupa Konseyi (Conseil de l'Europe, Council of Europe) de bölgesel bir kuruluş ve aktör olarak uluslararası anlamda etkin bir rol oynamıştır.

⁹⁴ ÇSGB, 101. *Uluslararası Çalışma Konferansı Sonuç Raporu*, Eylül 2012, s. 19-20.

⁹⁵ Bu ana başlığın oluşturulmasında ayrıca, Avrupa Konseyi, Dışişleri Bakanlığı ve TBMM'nin resmi internet sitelerinde yer alan bilgiler ve Konseyin yayımladığı tanıtıcı broşürler ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı DİYİH Genel Müdürlüğü tarafından derlenmiş bilgilerden faydalanılmıştır.

İkinci Dünya Savaşından sonra Avrupa düzeyinde kurulmuş hükümetler arası bölgesel ama aynı zamanda uluslararası bir örgüt olma özelliğine sahip, çalışma hayatına ve sosyal politikaya dair önemli uluslararası düzenlemeler geliştirmiş olan Avrupa Konseyi'nin temel sosyal güvenlik hukukuna dair oluşturduğu belge ve normlarını ele almadan önce, ana çizgileriyle Konseyi ve faaliyet alanlarını tanıtmak yerinde olacaktır.

1.2.1 Avrupa Konseyi ve Faaliyet Alanları

Avrupa Konseyi, 5 Mayıs 1949 tarihinde insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü savunmak üzere Avrupa kıtasında kurulmuş hükümetler arası uluslararası bir kuruluştur. Merkezi Fransa'nın Strazburg kentinde bulunan Konsey'e, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu ve Avrupa kıtasının hemen hemen tamamı, Asya kıtasının ise bir kısmı olmak üzere yaklaşık 820 milyonluk bir nüfusu kapsayan 47 ülke taraf olup, söz konusu 47 ülkenin 28'si aynı zamanda Avrupa Birliği'nin üyesi olan ülkelerdir. Konsey, üye devletleri arasında bireysel ve siyasal özgürlüklerin, demokrasinin ve hukuk düzeninin korunmasında daha büyük bir birliktelik sağlamayı amaçlar, bu hedef doğrultusunda, karşılıklı yükümlülükler getiren belgeler hazırlar ve ülkelerin onayına sunar, tüm üye ülkelerin birlikte kararlaştırdıkları faaliyetleri yürütür ve ülkeler arasında sürekli bir bilgi ve deneyim paylaşımını sağlar⁹⁶.

1.2.1.1 Avrupa Konseyi'nin Tarihsel Gelişimi ve Amaçları

Avrupa ülkeleri, İkinci Dünya Savaşı sonrasında, savaş sırasında yaşanan büyük yıkım ve acıların tekrar yaşanmaması için bir araya gelerek sosyal, ekonomik ve kültürel bağları güçlendirmeye yönelik ihtiyaçlar doğrultusunda düşünceler geliştirmeye başlamışlardı. Aynı zamanda, evrensel bir barışın kurulmasının mümkün olabilmesi için, bölgesel işbirliğini sağlayacak ortak değerlere sahip kurumların⁹⁷ da ortaya çıkması gerektiği düşüncesi ağırlık kazanmaya başlamıştı⁹⁸.

⁹⁶ Seyhan Erdoğdu vd., *Uluslararası Sosyal Politika*, A.Ü. Yayını, 2013, Ünite 6, s. 152.

⁹⁷ Avrupa ülkeleri arasında işbirliği kurma çabaları sonucu ortaya çıkan üç önemli kuruluş; Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı ve Avrupa Konseyi'dir.

Avrupa Devletleri, savaş sonrasında insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü Avrupa’da kalıcı bir barışın filizlenmesi ve yerleşmesini sağlayacak değerler olarak görmekteydi. Ayrıca, savaş sonrası yeniden şekillenen dünyada, siyasi bir güç olarak tekrar tarih sahnesinde yer edinebilmesi için Avrupa’nın birliğe ihtiyacı vardı⁹⁹.

Böyle bir ortamda, Avrupa Konseyi fikri ilk olarak İngiltere Başbakanı Winston Churchill tarafından, İkinci Dünya Savaşı sırasında radyoda yaptığı bir konuşma sırasında dile getirilmiş ve 1946 yılında Zürih Üniversitesi’nde yaptığı bir konuşmada Churchill, “bir tür Avrupa Birleşik Devletleri oluşturulması” gereğini tekrar ifade ederek ilk adım olarak Avrupa Konseyi’nin kurulmasını önermiştir.

Bu konuşmadan iki yıl sonra 16 Avrupa ülkesinden gelen 700 delegenin katılımıyla Mayıs 1948 tarihinde Hollanda’nın Lahey kentinde toplanan Avrupa Kongresi, Avrupalılara bir “Avrupa Birliği” kurma çağrısında bulunmuş ve aynı zamanda bir insan hakları temel yasanın hazırlanmasını ve bu yasanın uygulanmasını sağlayacak bir mekanizmanın geliştirilmesini gündeme getirmiştir. Kongre sonrasında ortaya çıkan Avrupa Hareketi Örgütü, Şubat 1949 tarihinde Avrupa Birliği İlkeleri Bildirgesi’ni yayınlamaya Avrupa halklarının özgürlük içinde bir birlik oluşturması şeklinde tanımladıkları amaç doğrultusunda çalışmaya devam etmiştir. Avrupa Konseyi düşüncesi bu hareket sürecinde olgunlaşarak 5 Mayıs 1949 tarihinde Londra’da toplanan 10 Batı Avrupa ülkesinin “Avrupa Konseyi Statüsü”nü imzalamasıyla hayata geçmiştir¹⁰⁰.

Avrupa Konseyi, savaştan büyük maddi ve manevi kayıpla çıkan Avrupa’da, halklar arasında uzlaşmayı sağlamak ve bir daha aynı trajedinin yaşanmasını engellemek üzere ortaya çıkmış, böylece, kıtada süregelen gerginlik ve çatışmanın yerine, ortak kurum, standart ve sözleşmelere dayalı, güven ve işbirliği ortamının kurulması hedeflenmiştir.

⁹⁸ Ayça Uluseller ve Orçun Ulusoy, *Avrupa ve İnsan Hakları Mekanizmaları*, İnsan Hakları Gündemi Derneği Yayını, Ankara, 2008, s.1.

⁹⁹ S. Erdoğan vd., 2013, s. 152.

¹⁰⁰ A. Uluseller ve O. Ulusoy, 2008, s.1.

“Avrupa Konseyi Statüsü”nü¹⁰¹ onaylayan ve aynı zamanda Konseyin kurucu metni olan Londra Antlaşması’nı Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İsveç, İtalya, Lüksemburg ve Norveç imzalamış, akabinde kuruluşundan üç ay sonra, Ağustos 1949 tarihinde Türkiye¹⁰² ve Yunanistan Konseye davet edilmiş ve Konseyin kurucu üyeleri arasında sayılmıştır.

Sonraki yıllarda, İzlanda ve Federal Almanya (1950), Avusturya (1956), İsviçre (1963), İspanya (1977), Finlandiya (1989), Polonya (1991), Estonya, Litvanya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Romanya (1993), Letonya, Arnavutluk, Moldova, Ukrayna ve Makedonya (1995), Azerbaycan ve Ermenistan (2001) ve Karadağ (2007) gibi ülkelerin katılımıyla Konsey, bugünkü 47 üyeli şeklini almıştır¹⁰³. Ayrıca, ABD, Japonya, Kanada, Vatikan, Meksika ve İsrail gözlemci statüsüne sahip ülkeler olarak yer almaktadır.

Avrupa Konseyi, başta demokrasi, hukuk ve insan haklarının korunması olmak üzere, eğitim ve kültürel alanlarında anlaşmalar kabul eden hükümetler arası uluslararası bir kuruluştur. Avrupa Konseyi Statüsü’nün 1 inci maddesinin a) bendi, Konseyin amacını açıkça şu şekilde ifade etmektedir¹⁰⁴:

“Avrupa Konseyi’nin amacı, üyeler arasında müşterek mirasları olan ülkü ve ilkeleri korumak ve yaymak ve sosyal ve ekonomik ilerlemelerini kolaylaştırmak amacıyla daha sıkı bir birlik meydana getirmektir”.

Hiç kuşkusuz, Avrupa Konseyi’nin amaçları arasında yer alan ilkelerin en önemlisi, insan hakları ve temel özgürlüklerin geliştirilmesi ve korunmasıdır. Yine, Konsey Statüsü’nün 3 üncü maddesinde yer alan *“Avrupa Konseyi’nin her üyesi hukukun üstünlüğü prensibini ve yasal yetkisi altında bulunan her şahsın insan haklarından ve temel özgürlüklerden yararlanma prensibini kabul eder”* hükmüyle bu temel hak ve özgürlüklere vurgu yapmaktadır. Avrupa Konseyi’ne üye olan

¹⁰¹ “Avrupa Konseyi Statüsü” için: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/001.htm> (11.03.2014)

¹⁰² 9 Ağustos 1949 tarihinde üye olan Türkiye, Avrupa Konseyi Statüsü’nü 12 Aralık 1949 tarihli ve 5456 sayılı Kanunla onaylamış (RG. 17.12.1949, No. 7382) ve yürürlüğü ise 13 Nisan 1950 tarihinde başlamıştır.

¹⁰³ Carole Benelhocine, *Avrupa Sosyal Şartı*, Avrupa Konseyi Yayınları, Eylül 2011, s. 7-8. (Çeviri)

¹⁰⁴ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/001.htm> (11.03.2014)

Devletler ayrıca, egemenlik haklarını ve politik kimliklerini terk etmeden, antlaşma hükümlerini yerine getirmek zorundadır. Keza, Statü'nün 8 inci maddesi, temel hak ve özgürlüklere saygı göstermeyen ve bunları ciddi biçimde ihlal eden üye ülkelerin Konsey'den çıkarılması yaptırımını düzenlemektedir¹⁰⁵.

Avrupa Konseyi'nin statüsü gereği, Avrupa Konseyi'ne üye olabilmek için demokratik bir rejime sahip olmak, serbest seçim yapmak, insan hakları ve özgürlüklerine saygı göstermek ve ayrıca, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni onaylamak gerekmektedir¹⁰⁶. Avrupa Konseyi'nin belkemiğini oluşturan “**Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**” 4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanmış ve 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye, Sözleşmeyi 4 Kasım 1950 tarihinde imzalamış ve 18 Mayıs 1954 tarihinde onaylamıştır¹⁰⁷.

Kuruluşunu izleyen 15-20 yıllık dönem zarfında, bünyesinde çeşitli alanlarda teknik işbirliği gerçekleştirilen ve aynı zamanda siyasi istişare olanağı da sağlayan Avrupa Konseyi'nin önemi gittikçe artmıştır. Ancak, 1970'li yıllardan itibaren Konsey, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) güçlü rekabetiyle karşılaşmıştır. AET, sahip olduğu geniş ekonomik imkânların da etkisiyle, Avrupa ülkeleri için öncelikli hedef haline gelmiş, bunun paralelinde siyasi ağırlığı da artmıştır. Dolayısıyla, 1970'li yıllardan 1990'lı yıllara kadar Avrupa Konseyi, AET'nin gölgesinde kalmıştır. Bu süre boyunca siyasi ağırlığını iyice kaybetmiş ve teknik çalışmalarla yetinmiştir¹⁰⁸.

Soğuk Savaşın bitiminde ise, özellikle eski Sovyetler Birliği'nin yıkılması akabinde gerçekleşen demokratikleşme süreci, Avrupa Konseyi'nin Avrupa ölçeğindeki siyasi ve hukuki etkinliğini öne çıkarmıştır. Kuruluş, Orta ve Doğu Avrupa'da geçiş sürecine giren ve kimi ilk kez bağımsızlıklarına kavuşan eski Sovyetler Birliği ve Doğu Bloku ülkelerinin katılımıyla, hızlı bir şekilde genişlemiştir¹⁰⁹.

¹⁰⁵ A. Uluseller ve O. Ulusoy, 2008, s.2.

¹⁰⁶ C. Benelhocine, 2011, s. 8.

¹⁰⁷ 10.03.1954 tarihli ve 6366 sayılı Kanun (RG. 19.03.1954, No. 8662).

¹⁰⁸ http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/genel_bilgi.htm (11.03.2014)

¹⁰⁹ http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi_.tr.mfa (11.03.2014)

Avrupa Konseyi'nin amaçlarını özetle, şu şekilde sıralamak mümkündür¹¹⁰:

- İnsan hakları, çoğulcu demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerini korumak ve güçlendirmek,
- Avrupa toplumunun karşılaştığı tüm sosyal sorunlara; ırkçılığa ve yabancı düşmanlığına, hoşgörüsüzlüğe, uyuşturucu bağımlılığına, biyo-etik sorunlara, sosyal dışlanmaya, organize suçlara ve çevre sorunlarına çözüm bulmak,
- Avrupa kültürel benliğinin ve ortak Avrupa kimliğinin oluşmasına ve gelişmesine katkıda bulunmak,
- Taraf Devlet vatandaşlarının daha iyi yaşam koşullarına kavuşmalarını sağlamak,
- Yasama, anayasa ve siyasi alanlarda reformları destekleyerek Avrupa'da demokratik istikrarın pekişmesine yardımcı olmak.

Bu amaçlar doğrultusunda Konsey, sözleşme, anlaşma veya protokoller kabul etmekte ve bunlarla ilgili faaliyetler yürütmektedir. Kurumsal altyapısı, organları ve amacı ile BM'den sonraki en kalabalık uluslararası örgüt olan Avrupa Konseyi, gerek yaptırım gücüyle gerek fonksiyonel yapısıyla Avrupa'nın demokrasi teminatı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

1.2.1.2 Avrupa Konseyi'nin Temel Organları ve Ana Faaliyetleri

Avrupa Konseyi'nin ana organları, Avrupa Konseyi Statüsü'nün¹¹¹ 10 uncu maddesinde belirtilmiştir. Söz konusu maddeye göre; Konseyin organları **Bakanlar Komitesi** ve **Danışma Meclisi**¹¹²nden oluşmaktadır. Yine aynı maddeye göre, her iki organa yardımcı olmak üzere Avrupa Konseyi'nin **Sekreteryası** ihdas edilmiştir.

Ana organların yanı sıra, izleyen yıllarda oluşturulan yerel yönetimlerin geliştirilmesini amaçlayan **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi**, sivil toplumun

¹¹⁰ S. Erdoğan vd., 2013, s. 153.

¹¹¹ Bkz., "Avrupa Konseyi Statüsü", s. 37-dipnot 100.

¹¹² Şubat 1994 tarihinde Bakanlar Komitesi, Konseyin tüm belgelerinde bundan sonra Danışma Meclisi yerine "**Parlamentler Meclisi**" adının kullanılmasına karar vermiştir. Bkz., Konsey Statüsü.

güçlendirilmesini hedefleyen ve katılımcı bir statüye sahip olan **Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Konferansı**, bir yargısal denetim organı olan **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi** ve bağımsız organ olan **İnsan Hakları Komiseri**, Konseyin diğer önemli organları arasında yer almaktadır.

Üye Devletlerin Dışişleri Bakanları veya AK nezdindeki daimi temsilcilerinden (Büyükelçi) oluşan ve Konsey'in ana karar organı olan **Bakanlar Komitesi**, Konseyin hükümetler arası bir organı olup yine, Konsey Statüsünde yer alan hükümler uyarınca, Konsey'in politika ve faaliyetlerinin ana hatlarını karara bağlar, bütçesini onaylar ve Parlamenterler Meclisi'nin teklifi üzerine yeni üye alımı ve sözleşmelerin onaylanması konularında karar verici yetkilere sahiptir. Bakanlar Komitesi ayrıca, üye ülkelerin onayladıkları sözleşmelerin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini veya Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin verdiği kararların yürütümünü izlemekle de görevlidir¹¹³.

Avrupa Konseyi'nin 2014 yılı toplam bütçesi 402 milyon Avro olup, esas olarak üye ülkelere finanse edilmektedir. Türkiye'nin, söz konusu bütçeye katkısı 13 184 304 Avro olmuştur¹¹⁴.

Üye devletlerin ortak bir siyasi gündem oluşturmalarına katkıda bulunan Bakanlar Komitesi'nin kararları, onaylayan devletler için bağlayıcı nitelik taşıyan **sözleşme, anlaşma veya protokoller** şeklinde olabileceği gibi, hem bunların uygulanması ile mahkeme kararlarına hem genel anlamda ortak siyasi gündeme ilişkin olarak üye ülkelere **tavsiyeler** şeklinde de olmaktadır¹¹⁵.

Üye ülkelerin Dışişleri Bakanları, genelde Mayıs ayında olmak üzere yılda bir kez veya bazen iki kez (Kasım ayında) toplanmaktadır. Bakanlar Komitesi'nde genellikle güncel siyasi konular ele alınmaktadır. Bakanlar, Mayıs ve Kasım aylarında değişmek üzere altı aylık görev süresi boyunca sırasıyla Bakanlar Komitesi'ne başkanlık eder. En son, Kasım 2013 tarihinden bu yana, Komite'ye **Avusturya** başkanlık etmektedir.

¹¹³ C. Benelhocine, 2011, s. 9.

¹¹⁴ <http://www.coe.int/fr/web/portal/turkey> (11.03.2014)

¹¹⁵ A. Uluseller ve O. Ulusoy, 2008, s.3.

Dışişleri Bakanlarının katıldığı Bakanlar Komitesi toplantılarının yanı sıra, Strazburg’da sürekli bulunan Daimi Temsilcilerin oluşturduğu Delege Komitesi toplanmaktadır. 1952 yılında alınan bir kararla söz konusu temsilciler, Bakanları temsilen ve onlara vekâleten onlarla aynı yetkilere sahip olup, haftalık düzenli olarak toplanmaktadır.

Daha çok, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (AKPM) ismiyle de anılan **Parlamenterler Meclisi**¹¹⁶, üye ülkelerin parlamentolarından seçilen 315 asil ve 315 yedek olmak üzere toplam 630 üyeden oluşmaktadır. AKPM üyeleri, her üye ülke parlamentosundan, parlamentodaki güç dengesini dikkate alarak seçilmektedir. Her üye Devlete ayrılan parlamenter sayısı, ilgili ülkenin nüfusuyla orantılı olup, 2 ila 18 arasında değişmektedir. Türkiye’yi, 12 asil ve 12 yedek olmak üzere toplam 24 milletvekili temsil etmektedir¹¹⁷.

Taraf Devletlerin ulusal meclislerindeki başlıca siyasi akımları temsil eden Avrupa kıtasının ilk uluslararası parlamenterler meclisi olma özelliğini taşıyan Parlamenterler Meclisi¹¹⁸, Konseyin tartışma forumunu ve itici gücünü oluşturan organıdır. Yapısı itibariyle yasama yetkisi olmayan Meclis, bir danışma organı olarak görev yapar, Bakanlar Komitesi’ne yeni üye ve sözleşmeler konusunda teklifler götürür. Komite’nin teklifi üzerine Konseyin Genel Sekreterini atar, İnsan Hakları Komiseri ile AIHM yargıçlarını seçer ve kamusal sorunları ve uluslararası politikaları tartışır¹¹⁹.

Parlamenterler Meclisi’nde sahip oldukları üyelerin çokluğuna göre sırasıyla; “Sosyalist Grup”, “Avrupa Halk Partisi Grubu”, “Avrupa Liberal ve Demokratlar İttifakı”, “Avrupa Demokratlar Grubu” ve “Avrupa Birleşik Sol Grubu” olmak üzere beş siyasi grup bulunmaktadır. Az sayıda da olsa, hiçbir gruba dâhil olmayan milletvekilleri de bulunmaktadır¹²⁰.

¹¹⁶ Türkiye’den ilk defa, kısa bir süre önce Parlamenterler Meclisi Onursal Başkanlığına seçilen AB Bakanı ve Başmüzakereci Mevlüt ÇAVUŞOĞLU, 2010-2012 yılları arasında AKPM’nin Başkanlık görevini yürütmüştür.

¹¹⁷ http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/genel_bilgi.htm (11.03.2014)

¹¹⁸ C. Benelhocine, 2011, s. 9.

¹¹⁹ <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=pourPlusDinformations&l=fr> (11.03.214)

¹²⁰ <http://website-pace.net/fr/web/apce/political-groups> (11.03.2014)

Parlamentler Meclisi'nin çalışmaları çeşitli komisyonlar (siyasi ve hukuki işler, insan hakları, ekonomik işler ve kalkınma...) tarafından hazırlanmaktadır. Parlamentler Meclisi Genel Kurul'u yılda dört kez olmak üzere, Ocak, Nisan, Haziran ve Eylül aylarında 5'er gün süreyle toplanmakta olup, toplantılar sırasında Bakanlar Komitesi'ne yönelik tavsiye kararları veya yönergeler tartışılarak oylanmaktadır¹²¹.

Avrupa Konseyi'nin, özellikle Doğu Avrupa ülkelerini de içine alacak şekilde genişlemesi ve bunun sonucunda sınır ötesi işbirliğinin giderek önem kazanmasının ardından önemi artan üçüncü temel organı **Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi**, üye ülkelerin belediye başkanlarından ve mahalli idareler temsilcilerinden seçilen 318 asil ve 318 yedek üyeli Kongre, Bölgeler Meclisi ve Yerel Yönetimler Meclisi olmak üzere iki meclisten oluşmakta olup, yılda iki kez Strazburg'da toplanmaktadır¹²².

Yukarıda belirtilen temel organlara hizmet eden ve 1300 kişilik personelden oluşan **Sekreteryaya**, Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcısı tarafından yönetilmektedir. Parlamentler Meclisi tarafından beş yıllığına seçilen Genel Sekreter, Konseyin çalışma programı ve bütçesinin stratejik planlanması ile yönetiminden ve Kuruluş'un idari işlerinin yürütülmesinden sorumludur. Genel Sekreter, bir anlamda Avrupa Konseyi'nin görünen yüzü ve sözcüsü olup, Konseyi temsil etmektedir. Genel Sekreterlik görevini, 2009 yılında seçilen Norveç eski Başbakanı Thorbjorn Jagland yürütmektedir. Genel Sekreterlik, kendisine bağlı olarak çalışan insan hakları ve hukuk devleti, demokrasi, yerel ve bölgesel kuruluşlar, sağlık ve çevre gibi genel müdürlükler ve alt birimler vasıtasıyla Avrupa Konseyi'nin temel amacı olan insan haklarının korunması ve geliştirilmesine katkıda bulunur¹²³.

Ayrıca, 400'e yakın uluslararası sivil toplum kuruluşunu bünyesinde barındıran **Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Konferansı**, siyasetçiler ile halk arasında

¹²¹ http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/genel_bilgi.htm (11.03.2014)

¹²² C. Benelhocine, 2011, s. 10.

¹²³ A. Uluseller ve O. Ulusoy, 2008, s.4.

önemli bağlantılar kurarak bir anlamda toplumun sesini Konsey'e taşımakta ve katılımcı demokrasinin yaygınlaştırılmasına katkıda bulunmaktadır.

Diğer taraftan, Avrupa Konseyi'ne bağlı olarak kurulmuş uluslararası bir mahkeme olan ve Strazburg'da bulunan **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi** (AİHM), "*Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*" ve ek protokolleriyle güvence altına alınmış olan temel hakların çiğnenmesi durumunda bireylerin, gruplarının, tüzel kişiliklerin ve diğer Devletlerin, belirli usul ve kurallar çerçevesinde başvurabileceği bir yargı organı olarak görev yapmaktadır. Avrupa Konseyi'ne tüm üye Devletler, insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü korumayı amaçlayan söz konusu sözleşmeyi imzalamış ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yargı yetkisini tanımıştır.

BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinden esinlenerek düzenlemiş Avrupa Konseyi'nin insan hakları alanında kabul ettiği temel metin olan ve 1953 yılında yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve ek protokolleri, klasik kişisel ve siyasal haklar ile sınırlı sayıda bazı sosyal hakları güvence altına almaktadır¹²⁴.

Sözleşme, yaşama hakkı, özgürlük ve güvenlik hakkı, adil yargılanma hakkı, özel ve aile yaşamına saygı hakkı, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, ifade özgürlüğü, toplanma ve dernekleşme özgürlüğü ile evlenme ve aile kurma hakkı gibi bir seri temel insan hak ve özgürlüklerini güvence altına almakla beraber, işkencenin yasaklanması, ölüm cezasının yasaklanması, kölelik ve zorla çalıştırmanın yasaklanması, yasa dışı cezalandırma yasağı, her türlü ayrımcılığın yasaklanması gibi yasaklar da getirmektedir¹²⁵.

Söz konusu sözleşme, sadece bir bildiri niteliğinde olmayıp yaptırım gücüne de sahip olan bir metindir. Sözleşme'nin önemi, yalnızca sağladığı hakların genişliğiyle sınırlı olmayıp aynı zamanda yapılan şikâyetleri çözmek, uygulamaları denetlemek ve Sözleşme'nin yüklediği sorumlulukları gerçekleştirmek amacıyla kurulmuş bir koruma ve denetim mekanizmasını öngörmüş olmasıdır. Denetim mekanizması, Bakanlar Komitesi, Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve bir üst organı olan Avrupa

¹²⁴ S. Erdoğan vd., 2013, s. 153-154.

¹²⁵ a.g.e., 154.

İnsan Hakları Divanı tarafından yürütülmekte iken, 1998 yılından tarihinden itibaren bu organlar yerine tek bir mahkeme kurulmuştur¹²⁶. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Sözleşme'nin uygulanmasını temin eden ana denetim organı olup, verdiği kararlar Akit Taraflar açısından bağlayıcıdır.

1999 yılında kurulmuş insan hakları ihlallerini ele alan ve bunlara dikkat çeken bağımsız bir organ olan **İnsan Hakları Komiseri** ise, üye ülkelerde insan haklarına saygıyı, eğitimi ve farkındalığı geliştirilmek ve Avrupa Konseyi sözleşme ve tavsiye kararlarının somut olarak uygulanmasını izlemekle görevlendirilmiştir. Yasal bir yaptırım gücü bulunmamasıyla birlikte, insan haklarını korumak ve bu alanda ihlalleri engellemek için devletlere bilgi sağlar ve gerektiğinde tavsiyelerde bulunur.

İnsan hakları, çoğulcu demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerini korumak ve güçlendirmek üzere Avrupa Konseyi, savunma konuları hariç toplumların karşılaştığı hemen hemen tüm temel sorunlar ile ilgilenmektedir. Bunlar, insan hakları, hukuk alanında işbirliği, sosyal dayanışma, medya, eğitim, kültür, spor, gençlik, sağlık, yerel yönetimler, bölgesel planlama, çevre, aile işleri ve sosyal güvenlik ile ilgili sorunlardır. Konseyin belirtilen bu alanlardaki çalışmaları genellikle sözleşme, anlaşma veya protokollerin hazırlanması, geliştirilmesi ve denetlenmesi ve ayrıca, üye ülkeler arasında gerçekleştirilen çeşitli işbirlikleri ile sonuçlanmaktadır.

2013 sonu itibariyle Avrupa Konseyi'nin, sözleşme, anlaşma veya protokollerden oluşan 216 antlaşması mevcuttur. Türkiye, en son 11 Mayıs 2011 tarihinde İstanbul'da kabul edilen ve kendisinin 14 Mart 2012 tarihinde onayladığı "Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Sözleşme" ile birlikte, toplam 104 Avrupa Konseyi Antlaşmasına taraftır¹²⁷.

Bu belgeler, ülke mevzuatlarının uyumlaştırılması, bu suretle ortak normlar ve bir Avrupa hukuk düzeni oluşturulması amacını taşımaktadır. Bununla birlikte, başta Avrupa Sosyal Şartı olmak üzere, Avrupa Konseyi'nin sosyal güvenlikle ilgili bazı önemli sözleşme ve düzenlemeleri bulunmaktadır.

¹²⁶ a.g.e..

¹²⁷ <http://www.conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=TUR&MA=999&SI=2&DF=&CM=3&CL=FRE> (12.03.2014).

1.2.2 Avrupa Konseyi'nin Sosyal Güvenliğe Dair Temel Normları

Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra uluslararası düzeyde bünyesinde sosyal güvenlik hakkını da barındıran sosyal hakların, başta Uluslararası Çalışma Örgütü olmak üzere, uluslararası kuruluşlar tarafından geliştirilen bağlayıcı belgelerde hukuk normuna dönüştürülmesi hiç kuskusuz, bölgesel olarak ortaya çıkmış olan bazı uluslararası kuruluşların da bu konuda önemli belgeler geliştirmesine etkili olmuştur.

Kurulduğu 1949 yılından bu yana, Avrupa Konseyi özellikle de kuruluşun ana organı olan Bakanlar Komitesi, ILO'nun teknik işbirliğiyle, daha kuruluşunu müteakip sosyal güvenlikle ilgili sorunlara eğilmiş ve bu konuya büyük önem vermiştir¹²⁸.

Konsey, sosyal ve ekonomik haklarla birlikte sosyal güvenlik konusunda referans kabul edilen birtakım belgelerin oluşturulması ve ayrıca bu belgelerin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasında etkin bir rol oynamıştır. Konsey'in, sosyal güvenliğin temel normları bakımından onaylayan üye ülkeler açısından kendi sosyal güvenlik sistemlerine dâhil etmeyi taahhüt ettikleri normlarla ilgili belgelerini iki kategoride toplamak mümkündür:

- ✓ Sosyal güvenliği de kapsayan temel sosyal haklarla ilgili bir şart (*Avrupa Sosyal Şartı ile Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı*),
- ✓ Sosyal güvenliğin çeşitli alanlarında asgari normlar belirleyen bir kod (*Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu ve Ek Protokolü*).

Bu belgelerin içerdiği norm ve hükümler, özellikle ILO olmak üzere diğer uluslararası kuruluşlar tarafından kabul edilen belgelerden farklı olmamakla birlikte, esasen, ILO'nun sosyal güvenlikle ilgili temel sözleşme veya tavsiye kararlarından büyük ölçüde etkilenmiş olup, temel amaçları uluslararası sosyal güvenlik hukuku normlarını Avrupa bölgesinin kendi koşullarına uyarlanmasını sağlayarak üye ülkeler

¹²⁸ A. Güzel, A. R. Okur, N. Caniklioğlu, 2012, s. 43.

için ortak standartlar belirlemektir¹²⁹. Bu belgeleri sırasıyla incelemek gerekmektedir.

1.2.2.1 Avrupa Sosyal Şartı ile Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Konseyi'nin, başta sosyal ve ekonomik haklar olmak üzere sosyal güvenlik hakları bakımından geliştirdiği ve sosyal güvenliğin evrensel değerlerini hukuk normuna dönüştüren en önemli belgesi 1961 tarihli “**Avrupa Sosyal Şartı**”¹³⁰ (kısaca Sosyal Şart) ile söz konusu belgeyi yenileyen ve aşamalı olarak yerini alacak olan 1996 tarihli “**Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı**”dır¹³¹ (kısaca Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart)¹³².

Statusü'nün birinci maddesinde belirtilen amaçlar doğrultusunda, medeni ve siyasi haklarla ekonomik ve sosyal hakların birbirine bağlı olduğu ve Avrupa demokrasilerinin kuruluşlarına temel olan ilkeler dizisinin ayrılmaz bir parçasını teşkil ettiğine inanan Avrupa Konseyi¹³³, ekonomik ve sosyal hakların da uluslararası alanda korunabilmesini sağlamak üzere, ayrı bir sözleşme hazırlamayı uygun görmüş ve bunun sonucunda Sosyal Şart'ı kabul etmiştir.

“Avrupa Sosyal Şartı, temel sosyal ve ekonomik hakları koruyan, medeni ve politik hakları garanti eden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni takviye eden bir Avrupa Sözleşmesi'dir.”¹³⁴

Temel sosyal ve ekonomik hakları tanıyarak güvence altına alan, onaylayan ülkeler açısından bağlayıcılığı olan ve kendi içerisinde oluşturduğu denetim mekanizmasıyla bölgesel nitelikli uluslararası bir sözleşme olan Sosyal Şart, Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni tamamlayıcı ve

¹²⁹ A. Güzel, A. R. Okur, N. Caniklioğlu, 2012, s. 43-44.

¹³⁰ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/035.htm> (13.03.2014)

¹³¹ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/163.htm> (13.03.2014)

¹³² Ali Güzel, “Sosyal Güvenliğin Evrensel Değerleri ve Yeni Liberal Reformlar”, *TES-İŞ Dergisi*, Sayı: 2006-3, Kasım 2006, s. 43.

¹³³ Hakan Ataman, *Avrupa Sosyal Şartı ve Uygulaması*, İnsan Hakları Gündemi Derneği, Ankara, 2010, s. 22.

¹³⁴ *Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber*, Avrupa Konseyi, Çev. Bülent Çiçekli, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 19.

söz konusu sözleşmenin sosyal haklar alanındaki karşılılığı niteliğinde olup, Avrupa Konseyi'nin insan hakları alanında kabul ettiği iki temel belgeden biridir¹³⁵.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, birinci kuşak haklar olarak bilinen temel insan hak ve özgürlüklerini güvence altına alırken, örneğin çalışma hakkı, örgütlenme hakkı, sosyal güvenlik hakkı, adil ücret hakkı gibi ikinci kuşak haklar olarak kabul edilen sosyal ve ekonomik hakları ise Sosyal Şart koruma altına almıştır¹³⁶.

Sosyal Şart, 18 Ekim 1961 tarihinde İtalya'nın Torino şehrinde imzalanmış ve 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe girmiştir. **Türkiye**, Sosyal Şart'ı, bazı hükümlerine çekince koyarak 18 Ekim 1961 tarihinde imzalamasına rağmen, 16 Haziran 1989 tarihli ve 3581 sayılı Kanunla onaylamayı uygun bulmuş ve 7 Ağustos 1989 tarihli ve 89/14434 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla da kabul etmiştir¹³⁷. Türkiye açısından 24 Aralık 1989 tarihinde yürürlüğe giren Sosyal Şart'ı 13 Mart 2014 tarihi itibarıyla, 27 üye ülke onaylamış, beş ülke ise imzalayıp onaylamamıştır¹³⁸.

Sosyal Şart, başlangıç bölümü ile beş bölüm (I-V) ve bir ekten oluşmaktadır¹³⁹.

I. Bölümde, çalışmaya bağlı temel sosyal güvenlik hakkını ilan eden hüküm de dâhil, Akit Taraflardan etkin biçimde gerçekleştirilmesinin hedeflendiği 19 hak ve ilke sıralanmıştır. Sosyal güvenlik hakkını düzenleyen 12. fıkraya göre: **“Tüm çalışanlar ve geçimini temin ettikleri kişiler sosyal güvenlik hakkına sahiptir”**.

Bu ilkeler arasında, örneğin, herkesin çalışma hakkına, adil bir ücret alma hakkına, örgütlenme özgürlüğüne, çalışan kadınların analık durumunda özel korunma hakkına, herkesin sağlığının korunması hakkına, herkesin sosyal ve sağlık yardımı hakkına, ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkına sahip olduğunu bildiren ilkeler yer almaktadır.

¹³⁵ Mesut Gülmez, “Avrupa Sosyal Şartı'na Genel Bir Bakış ve Türkiye”, *İnsan Hakları Yıllığı Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 1, 1990, s. 100.

¹³⁶ Gülnur Erdoğan, “Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 78, Eylül-Ekim 2008, s. 123.

¹³⁷ RG. 04.07.1989, No: 20215 ve RG. 14.10.1989, No: 20312.

¹³⁸ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=163&CM=8&DF=13/03/2014&CL=FRE> (13.03.2014)

¹³⁹ A. G. Heredero, 2008, s. 17. (Çeviri) ve RG. 14.10.1989, No: 20312.

II. Bölümde, söz konusu 19 hak ve ilkedden doğan ve üye ülkelerin III. Bölümde belirtilen düzenlemeler uyarınca yerine getirmeleri gereken yükümlülükler, toplam 72 fıkrada olmak üzere 19 madde ve başlık altında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir¹⁴⁰.

Bu maddeler, örneğin; **çalışma**, güvenli ve sağlıklı çalışma koşulları, **örgütlenme**, **toplu pazarlık**, **çocukların ve gençlerin korunma**¹⁴¹, sağlığın korunması, **sosyal güvenlik**, **sağlık ve sosyal yardım**, sosyal refah hizmetlerinden yararlanma, **ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma**, **çalışan göçmenler ile ailelerinin korunma ve yardım** hakkını düzenlemektedir. Bu bölümde yer alan 19 maddeden yedi tanesi “çekirdek” (temel)¹⁴², diğerleri ise temel olmayan maddeler olarak kabul edilmiştir.

III. Bölüm ise, üye ülkelerin üstlenecekleri taahhüt ve yükümlülükler ile onay koşullarını düzenlemiştir. Burada, bazı esnek düzenlemeler öngörülmüş olup, Sosyal Şart’ın onaylanmış sayılması için ilk olarak, “çekirdek” maddelerden en az beş tanesini, sonrasında ise seçilen maddeler dışında kalan diğer maddeler veya fıkralardan seçmek üzere toplamda tüm maddeler bazında en az 10 tanesini veya tüm fıkralar bazında en az 45 tanesini üye ülkenin kabul etmesi gerekmektedir¹⁴³.

IV. Bölüm, güvenceye alınan hakların uygulamaya aktarılması amacıyla üye ülkelerce sunulan ulusal raporlara dayalı uluslararası bir denetim mekanizmasını düzenlemektedir. Son olarak, V. Bölüm çeşitli hükümler içeren düzenlemelere yer vermektedir.

Sosyal Şart, diğer birçok sosyal ve ekonomik haklar yanında sosyal güvenlik, sağlık ve sosyal hizmet konularında önemli ilkelere yer vermiştir. Sosyal Şart’ın sosyal güvenlikle ilgili temel düzenlemeleri, aşağıda Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart

¹⁴⁰ M. Gülmez, 1990, s. 103.

¹⁴¹ Bu madde, Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart’ta çekirdek madde olarak kabul edilmiştir. Bkz., s. 55.

¹⁴² Çekirdek maddeler (1, 5, 6, 12, 13, 16 ve 19. madde) koyu renkle belirtilen maddelerdir.

¹⁴³ M. Gülmez, 1990, s. 112.

ile birlikte değerlendirilecektir. Türkiye, Sosyal Şart'ın sosyal güvenliğe ilişkin temel düzenlemelerini aynen kabul etmiştir¹⁴⁴.

Sosyal Şart, zaman zaman protokollerle takviye edilmiş, yeni haklar Şart'ın kapsamına alınmıştır. Bunlar¹⁴⁵;

- ✓ *İstihdam ve meslekte cinsiyete dayalı ayırım yapılmaksızın fırsat ve muamele eşitliği **hakki**, yaşlıların sosyal korunma **hakki*** gibi dört grup yeni hakkı korumaya alan ve 1992 yılında yürürlüğe giren **5 Mayıs 1988 tarihli Ek Protokol**,
- ✓ Denetim sistemini gözden geçiren **21 Ekim 1991 tarihli¹⁴⁶ Torino Protokolü¹⁴⁷**,
- ✓ Toplu veya kolektif şikâyet sistemini tesis eden ve 1998 yılında yürürlüğe giren **9 Kasım 1995 tarihli Ek Protokol**'den oluşmaktadır. Türkiye, söz konusu protokolü imzalamamıştır.

Sosyal Şart, 1950'li yılların ürünü olup, ILO sözleşmelerinden esinlenerek hazırlanmıştır. İlerleyen dönemde, Şart'ın etkinliğini arttırmaya yönelik 1990'lı yılların başında başlatılmış ve yukarıda belirtilen düzenlemeler hariç, 1961 yılından beri Şart herhangi bir değişikliğe uğramamıştır. Hâlbuki ILO, aynı süreçte temel sosyal hakların uygulanmasını genişletmiş, gözden geçirmiş ve 50'den fazla sözleşmeyi kabul etmiştir¹⁴⁸.

İşte bu gelişmeler neticesinde, Sosyal Şart ile güvence altına alınan sosyal ve ekonomik hakların korunma alanını genişletmek için yeni önlemler alınması hedeflenmiş, bu yönde bazı düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç duyulmuş ve Roma'da 1990 yılında düzenlenen İnsan Hakları Bakanlar Konferansı'nda alınan karar sonucu

¹⁴⁴ A. Güzel, A. R. Okur, N. Caniklioğlu, 2012, s. 45.

¹⁴⁵ *Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber*, 2001, s. 19.

¹⁴⁶ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=142&CM=8&DF=17/03/2014&CL=FRE> (17.03.2014)

¹⁴⁷ “**Sosyal Şart’a Değişiklik Getiren Protokolü**” Türkiye, 6 Ekim 2004 yılında imzalamış, 27 Eylül 2006 tarihinde onaylamış ve 21 Ocak 2009 tarihinde kabul etmiştir. *Bkz.* 03.10.2006 ve 15.02.2009 tarihli Resmi Gazeteler.

¹⁴⁸ G. Erdoğan, Eylül-Ekim 2008, s. 135.

2 Nisan 1996 yılında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi yeni bir metni kabul etmiştir.

3 Mayıs 1996 tarihinde imzaya açılan **Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart**, 1 Temmuz 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir. **Türkiye**, “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı”nı, Sosyal Şart’ta olduğu gibi ama bu kez sayıca daha az olmak üzere bazı hükümlerine çekince koyarak, 6 Ekim 2004 tarihinde imzalamış, 27 Eylül 2006 tarihli ve 5547 sayılı Kanunla onaylanmasını uygun bulmuş, 22 Mart 2007 tarihli ve 2007/11907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla da kabul etmiştir¹⁴⁹. Türkiye açısından 1 Ağustos 2007 tarihinde yürürlüğe giren Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart’ı, 13 Mart 2014 tarihi itibarıyla, 33 üye ülke onaylamış, 12 ülke ise imzalayıp onaylamamıştır¹⁵⁰.

Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart, tek bir belge içinde, belirli sayıdaki değişikliklerle birlikte Sosyal Şart ile güvence altına alınan 19 hakkı, ayrıca 1988 tarihli Ek Protokol tarafından kabul edilen dört hakkı ve sekiz yeni hakkı bir araya getiren ve genel olarak daha koruyucu yeni hükümler ihtiva eden toplam 31 hakkın düzenlendiği Sosyal Şart’tan bağımsız bir metindir¹⁵¹. Buna rağmen, Sosyal Şart’ın geleneksel biçimsel yapısı korunmuş ve Şart’ta bulunan dokuz madde aynen yeni metne aktarılmıştır¹⁵². Zaman içerisinde tüm üye devletlerin Gözden Geçirilmiş Şartı onaylamasıyla, Avrupa Sosyal Şartı yerini Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’na bırakmış olacak, bununla birlikte söz konusu yeni metin, Sosyal Şart’ı yürürlükten kaldırmamaktadır. Sosyal Şart halen mevcut olup, onaylayan devletleri bağlamaktadır¹⁵³.

Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart ise, başlangıç bölümü ile altı bölüm (I-VI) ve bir ekten oluşmaktadır¹⁵⁴.

¹⁴⁹ RG. 03.10.2006, No: 26308 ve RG. 09.04.2007, No: 26488.

¹⁵⁰ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=163&CM=8&DF=14/03/2014&CL=FRE> (14.03.2014)

¹⁵¹ H. Ataman, 2010, s. 28.

¹⁵² G. Erdoğan, Eylül-Ekim 2008, s. 135.

¹⁵³ a.g.e., s. 125.

¹⁵⁴ Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ile 1991 tarihli Torino Protokolü ve 1995 tarihli Ek Protokolü içeren kitapçık, *Avrupa Konseyi yayını* (çeviri) ve RG. 09.04.2007, No: 26488.

I. Bölümde, Akit Devletlerin siyasi bir hedef olarak ulusal ve uluslararası seviyede tüm imkânlarını kullanarak gerçekleştirmeye çalışacakları 31 hak ve ilke ana başlıklar halinde listelenmiştir.

Temel sosyal güvenlik hakkı, yine 12. fıkra düzenlenmiş ve Sosyal Şart'ta yer alan 19 hak ve ilke bazı küçük değişikliklerle yeni metinde muhafaza edilerek örneğin, engellilerin sosyal bütünleşme ve kişisel özerklik hakkı, çocuk ve gençlerin uygun sosyal, hukuksal ve ekonomik korunma hakkı, onurlu çalışma hakkı, aile sorumluluğu olan işçilerin eşit fırsat ve muamele hakkı, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı, yaşanabilir konut hakkı gibi toplamda 12 tane yeni hak ve ilke benimsenmiştir.

II. Bölümde, söz konusu 31 hak ve ilkedeki doğan ve üye ülkelerin III. Bölümde belirtilen düzenlemeler uyarınca yerine getirmeleri gereken yükümlülükler, toplam 98 fıkra olmak üzere 31 madde ve başlık altında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Sosyal Şart'ta yer alan ilk 19 madde başlığı, bazıları küçük değişikliklere uğrayarak ve aynı zamanda, içeriğindeki bazı ilaveler veya değişikliklerle, aynı sıra ve tertip takip edilerek yeni metinde muhafaza edilmiş, örneğin; **istihdam ve meslek konularında cinsiyete dayalı ayırım yapılmaksızın fırsat eşitliği ve eşit muamele görme hakkı**, çalışma koşullarının ve ortamının düzenlenmesine ve iyileştirilmesine katılma hakkı, yaşlıların sosyal korunma hakkı, iş akdinin sona erdiği durumlarda korunma hakkı, çalışanların temsilcilerinin işletmede korunma ve kolaylıklardan yararlanma hakkı gibi toplam 12 yeni madde başlığı ve hak düzenlemiştir. Sosyal Şart'ta yer alan yedi çekirdek¹⁵⁵ maddeye iki yeni çekirdek madde ilave edilmiş, dolayısıyla toplam 31 maddeden dokuz tanesi “çekirdek” (temel)¹⁵⁶, diğerleri ise temel olmayan maddeler olarak kabul edilmiştir.

III. Bölüm ise, yine üye ülkelerin üstlenecekleri taahhüt ve yükümlülükler ile onay koşullarını ve ayrıca, yeni metnin Sosyal Şart'la bağlantılı hükümlerini düzenlemiştir. III. Bölümün A maddesine göre, Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart'ın

¹⁵⁵ Bkz. dipnot 140 ve 141, s. 51.

¹⁵⁶ Yeni çekirdek maddeler (ilk 7 ve 20. madde) koyu renkle belirtilen maddelerdir.

onaylanmış sayılması için ilk olarak, “çekirdek” maddelerden en az altı tanesini, sonrasında ise seçilen maddeler dışında kalan diğer maddeler veya fıkralardan seçmek üzere toplamda tüm maddeler bazında en az 16 tanesini veya tüm fıkralar bazında en az 63 tanesini üye ülkenin kabul etmesi gerekmektedir. B maddesine göre ise, yeni metni kabul eden ülkenin, kabul ettiği karşılık gelen hükümleri kapsamında Sosyal Şart’la bağlanması sona ermektedir. **Türkiye**, 1 Ağustos 2007 tarihinden itibaren yalnızca Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart’a bağlıdır.

IV. Bölüm, yine denetim mekanizmasını düzenlemektedir. Ancak, bu yeni bir sistem olmayıp, Türkiye’nin imzalamadığı 1995 tarihli Ek Protokol ile kabul edilen toplu şikâyet mekanizmasının aynen belgeye de aktarılmasından ibarettir.

Türkiye, Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart’ın II. Bölümünü, madde ve fıkra bazında toplamda 91 madde ve/veya fıkra ile onaylamış, başka bir ifadeyle, yedi madde ve/veya fıkrasına çekince koymuştur. **Örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını** düzenleyen 5 ve 6 ncı maddelere ve ayrıca, **adil çalışma koşulları hakkını** düzenleyen 2 nci maddenin 3. fıkrası ile **adil bir ücret hakkını** düzenleyen 4 üncü maddenin birinci fıkrasını¹⁵⁷, ülkenin kalkınmışlık düzeyi, sosyo-ekonomik şartları ve iç mevzuatındaki düzenlemelerini gerekçe göstererek onay kapsamı dışında tutmuştur¹⁵⁸. Sosyal güvenliğe ilişkin temel düzenlemeleri ise aynen kabul etmiştir.

Gerek Sosyal Şart gerek Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart, birçok sosyal ve ekonomik haklar yanında sosyal güvenlik, sağlık ve sosyal hizmet konularında önemli ilkelere yer vermiştir.

Her iki belgede olduğu gibi sosyal güvenlik hakkı, hak ve ilkeleri sıralayan birinci bölümün 12. fıkrasında yerini almış olup, söz konusu fıkraya göre şu şekilde düzenlenmiştir: *“Tüm çalışanlar ve geçimini temin ettikleri kişiler sosyal güvenlik hakkına sahiptir”*. Bu hükümle, sosyal güvenlik hakkı uluslararası seviyede güvence altına alınmıştır.

¹⁵⁷ 3. fıkra “en az dört haftalık ücretli yıllık izin sağlamayı”, 1. fıkra ise “çalışanların kendilerine ve ailelerine iyi bir yaşam düzeyi sağlayacak ücret hakkına sahip olduklarını tanımayı” öngörmektedir.

¹⁵⁸ Türkiye, bu konuda mevzuat değişikliklerine gitmiştir; 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu. İlgili mevzuatın, bu maddelerle ilgili çekinceleri karşıladığı düşünülmektedir.

Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart'ın II. Bölümde ise sosyal güvenlik hakkı, yukarıda belirtilen hükme paralel olarak, 12 nci maddede bağımsız bir madde olarak düzenlenmiş olup, söz konusu madde Sosyal Şart'ta da olduğu gibi “çekirdek” maddeler arasında sayılmıştır. Avrupa Konseyi'nin, konuya verdiği ehemmiyet buradan da anlaşılmaktadır.

Doğrudan sosyal güvenliğin temel normlarına atıf yaparak sosyal güvenlik hakkını ele alan “**Sosyal Güvenlik hakkı**” başlıklı 12 nci madde, şu şekilde düzenlenmiştir¹⁵⁹:

“Akit Taraflar, sosyal güvenlik hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla:

- 1. Bir sosyal güvenlik sistemi kurmayı ya da sürdürmeyi;*
- 2. Sosyal güvenlik sistemini **Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun** onaylanması için gereken düzeyden daha düşük olmamak üzere yeterli bir düzeyde sürdürmeyi;*
- 3. Sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı;*
- 4. Uygun ikili veya çok taraflı sözleşmeler akdiyle ya da başka yollarla bu sözleşmelerde yer alan koşullara bağlı olarak, aşağıdaki hususları sağlamak için girişimlerde bulunmayı:*
 - a. Korunan kişilerin Taraf Ülkeler arasında ne suretle olursa olsun yer değiştirmeleri sırasında, sosyal güvenlik mevzuatından doğan yardımların muhafazası da dâhil olmak üzere sosyal güvenlik hakları açısından diğer Tarafların vatandaşları ile kendi vatandaşlarının eşit muamele görmelerini;*

¹⁵⁹ RG. 09.04.2007, No: 26488.

b. *Akit Taraflardan her birinin mevzuatına göre tamamlanan sigorta ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi yoluyla sosyal güvenlik haklarının verilmesi, sürdürülmesi ve yeniden başlatılmasını;*

taahhüt ederler.”

Konuyla ilgili Sosyal Şart'ta yer alan 12 nci madde, 2. fıkrasında yaptığı atıf hariç, aynen Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart'ta muhafaza edilmiştir. 1961 tarihli Sosyal Şart'ta, “*Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 Sayılı ILO Sözleşmesi*”ne atıf yapılmıştır. Söz konusu fıkra, aşağıda ele alınacak olan Sosyal Şart'tan sonra kabul edilen ve daha üst düzey koruma öngören düzenlemeler içeren Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'na atıf yapmaktadır¹⁶⁰. Bununla, Avrupa Konseyi'nin konuya verdiği önem bir kez daha kendini göstermektedir.

Sosyal güvenlik hakkını düzenleyen 12 nci madde, üye ülkelere, hem bir sosyal güvenlik sistemini kurmaları, sürdürmeleri ve daha üst düzeye çıkarmaları hem sosyal güvenliğe bağlı temel haklara ilişkin kurallara uymaları hem de kendi vatandaşları ile diğer Akit Tarafların vatandaşları arasında temel haklar açısından muamele eşitliği ve hakların muhafazası gibi ileride üye ülkeler arasında sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin ikili veya çok taraflı anlaşmaların düzenlenmesine zemin teşkil eden ilkelere uymaları bakımından sosyal güvenliğe dair birçok hak ve düzenlemeyi bir arada barındırmakta olup, özellikle 102 ve 118 sayılı Sözleşmeler olmak üzere, ILO'nun konuyla ilgili sözleşmelerinin hükümlerini yansıtmaktadır.

Söz konusu maddenin dışında, Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart'ın diğer bazı maddeleri de dolaylı olarak: örneğin, çalışan kadınlara analık durumunda ücretli izin (geçici iş göremezliği ödeneği) veya uygun sosyal güvenlik yardımları almalarını öngören “**çalışan kadınların analığının korunması hakkı başlıklı**” **8 inci maddenin birinci fıkrası** veya ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkını düzenleyen **16 ncı maddesi** (aile yardımları hususu) sosyal güvenliğin çeşitli hak ve yardımlarıyla bağlantılı iken; sağlığın korunması hakkını düzenleyen **11 inci**

¹⁶⁰ A. Güzel, A. R. Okur, N. Caniklioğlu, 2012, s. 45; A. Güzel, 2006, s. 43 ve *Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber*, 2001, s. 28.

maddesi, sosyal ve tıbbi yardım hakkı başlıklı **13 üncü maddenin birinci fıkrası**, sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkını düzenleyen **14 üncü maddesi**, yaşlıların sosyal korunma hakkı başlıklı **23 üncü maddesi** ile toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkını düzenleyen **30 uncu maddesi** ise çalışmaya bağlı olmayan temel sosyal güvenlik hakkını tamamlayıcı sosyal hizmet veya sosyal yardımlar kapsamında yer alan ve sosyal güvenliğin bir üst unsuru olarak kabul edilen sosyal korumanın birtakım hükümlerini düzenlemiştir¹⁶¹.

Özellikle 12 inci madde kapsamında, Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart'ın uygulanmasına ilişkin denetimden sorumlu ana organlardan “Avrupa Sosyal Haklar Komitesi”nin, söz konusu madde fıkraları ile sosyal güvenliğe dair diğer bazı dolaylı düzenlemelerine ilişkin yaptığı yorum ve içtihatlar çalışmanın ikinci bölümünde kısaca ele alınacaktır.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, ILO'nun ayrı ayrı belgelerde düzenlediği benzer normlarından daha az ayrıntılı olmasına rağmen, bünyesinde barındırdığı sosyal güvenliğe ilişkin temel normlarla birlikte, temel sosyal ve ekonomik hakları tek bir belgede toplayan özelliği, denetim mekanizmasının toplu şikâyet yöntemleriyle güçlendirilmesi ve ayrıca, denetim organlarının içtihatlarıyla birlikte, kapsamı ve etkinliği giderek genişleyen ve onaylayan ülke açısından bağlayıcılığı olan ikinci kuşak insan haklarına ilişkin uluslararası düzeyde önemli ve etkin bir belge olmuştur.

Avrupa Konseyi'nin, sosyal güvenlik hukukuna dair müstakil olarak ayrıntılı bir şekilde geliştirdiği diğer bir belgesi ise “Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu” olmuştur.

1.2.2.2 Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu ve Ek Protokolü

Avrupa Konseyi'nin bir diğer önemli belgesi olan “**Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu**”¹⁶² (kısaca Kod) ile “**Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu Protokolü**”¹⁶³ (kısaca Ek Protokol), 16 Nisan 1964 tarihinde kabul edilip imzaya açılmış ve 17 Mart 1968 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

¹⁶¹ A. G. Heredero, 2008, s. 18-20.

¹⁶² <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/048.htm> (15.03.2014)

¹⁶³ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/048A.htm> (15.03.2014)

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin (o zamanki ismiyle "Danışma Meclisi"), 24 Ağustos 1950 tarihli ve 28 sayılı Tavsiye Kararı ile oluşturulması çalışmalarına başlanan Kod ve Ek Protokol'ün hazırlık çalışmaları sırasında ILO'nun 1952 tarihli Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 sayılı Sözleşmesi kabul edilmiş, bunun üzerine de Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Avrupa ülkelerinin ekonomik ve sosyal koşullarına uyarlayarak söz konusu sözleşmeyi, Kod'a esas teşkil etmesine karar vermiştir¹⁶⁴.

ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi esas alınarak hazırlanan¹⁶⁵ ve 1964 tarihinde kabul edilen Kod'u, **Türkiye**, IV ve VII. Bölümleri hariç¹⁶⁶, 13 Mayıs 1964 tarihinde imzalamış, 21 Eylül 1978 tarihli ve 2170 sayılı Kanunla onaylanmasını uygun bulmuş, 28 Şubat 1979 tarihli ve 7/17346 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla da kabul etmiştir¹⁶⁷. Türkiye açısından 8 Ocak 1981 tarihinde yürürlüğe giren Kod'u, 15 Mart 2014 tarihi itibarıyla, 21 üye ülke onaylamış, beş ülke ise imzalayıp onaylamamıştır¹⁶⁸. Türkiye, yine aynı tarihte kabul edilen Ek Protokol'ü, 13 Mayıs 1964 tarihinde imzalamış ama halen onaylamamıştır.

Esasen, Kod ile ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi, sosyal güvenliğin "çekirdek" yapısı olarak kabul edilen sağlık (tıbbi tedaviler), hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, aile yükleri, analık, maluliyet ve ölüm risklerinden ibaret olan dokuz sosyal sigorta koluna ilişkin düzenlemeleri hakkında hemen hemen aynı hükümleri içermektedir.

Aralarındaki en önemli fark, Kod'un, Avrupa Konseyi'nin üye ülkelere yönelik olması ve bu bağlamda, tüm üye ülkelere sosyal güvenlik konusunda "Avrupa düzeyini" temsil eden daha üst düzey bir koruma sağlamalarını teşvik etmesi ve buna bağlı olarak da, onaylanması için kabul edilmesi zorunlu olan bölüm sayısının daha fazla olmasıdır¹⁶⁹. Kod'un başlangıç bölümü, Avrupa Konseyi'nin sosyal programının hedeflerinden birinin, üye devletlerin sosyal güvenlik

¹⁶⁴ A. G. Heredero, 2008, s. 20.

¹⁶⁵ A. Güzel, A. R. Okur, N. Caniklioğlu, 2012, s. 46.

¹⁶⁶ İşsizlik ve aile yardımları bölümleri.

¹⁶⁷ RG. 29.09.1978, No: 16419, RG. 23.07.1979, No: 16705.

¹⁶⁸ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=048&CM=8&DF=15/03/2014&CL=FRE> (15.03.2014)

¹⁶⁹ A. G. Heredero, 2008, s. 20-21.

sistemlerinin geliştirilmesinin ve ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'nin sağladığı korumadan daha yüksek düzeyde bir korumanın sağlanması olduğunu ifade etmekte¹⁷⁰, böylece, üye ülkeler açısından sosyal güvenliğin kapsamının daha da genişletilmesi hedeflenmektedir¹⁷¹.

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, Akit Tarafların sosyal güvenlik sistemlerine dâhil etmekle yükümlü oldukları bir dizi asgari normlar belirlemektedir. Kod ve Protokol'ü, üye ülkelerde sosyal güvenlik düzeyinin uyumlaştırılmasının ve bu bağlamda asgari kuralların oluşturulmasının gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Amaç, en azından asgari düzeyde bir sosyal korunmanın sağlanmasıdır. Devletler tercih etmeleri halinde, bu asgari standartların üzerine çıkabilirler. Sosyal güvenlik sistemlerinin, ülkelerin farklı ekonomik, sosyal ve siyasi durumlarının ürünleri olduğunun farkında olan Kod ve Ek Protokol, ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin kendilerine has özellikleri ve farklılıklarını da dikkate alarak ulaşılmaması gereken hedefleri açıklamakta olup, hedeflere nasıl ulaşacağı konusunda ise ülkelere serbest alanlar bırakmaktadır¹⁷².

Kod, ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi gibi çok kapsamlı bir sözleşme olup, 83 madde ve 14 Bölümden oluşmaktadır¹⁷³.

I. Bölüm, tanımların ve onaylamaya ilişkin şartların açıklandığı genel hükümlerden oluşmaktadır. Buna göre, üye ülkelerin kabul edecekleri veya bağlı olacakları kısımların seçimi de düzenlenmiştir. ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'nde olduğu gibi, Akit Tarafların seçebilecekleri dokuz sosyal sigorta kolu bulunmaktadır.

Kod, daha sonra II. Bölümden X. Bölüme kadar, söz konusu dokuz sosyal sigorta riskine ilişkin ayrı ayrı olarak asgari sosyal güvenlik normlarını belirlemiştir. Sırasıyla; II. Bölüm sağlık yardımlarını (tıbbi tedaviler), III. Bölüm hastalık ödeneklerini, IV. Bölüm işsizlik yardımlarını, V. Bölüm yaşlılık yardımlarını, VI. Bölüm iş kazaları ve meslek hastalıkları halinde yapılacak yardımları, VII. Bölüm

¹⁷⁰ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/048.htm> (15.03.2014) ve RG. 23.07.1979, No: 16705.

¹⁷¹ A. Güzel, A. R. Okur, N. Caniklioğlu, 2012, s. 46.

¹⁷² Jason Nickless, *Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu: Temel Rehber*, Avrupa Konseyi Yayınları, Kasım 2002, s. 10. (çeviri)

¹⁷³ A. G. Heredero, 2008, s. 21-23. J. Nickless, Kasım 2002, s. 27. RG. 23.07.1979, No: 16705.

aile yardımlarını, VIII. Bölüm analık yardımlarını, IX. Bölüm malullük yardımlarını ve X. Bölüm ise ölüm yardımlarını düzenlemektedir.

Dokuz riske karşı oluşturulmuş her bir bölüm, aynı model üzerinden gitmekte olup, çalışan veya ikamet edenler için uygulanacak asgari korunma kurallarını, yani kişisel uygulama alanını, yardımlara ilişkin maddi uygulama alanını, yani yardımın türü ve miktarını, yardımlardan yararlanma şartlarını ve yardımların verilme sürelerini düzenlemektedir.

Kişisel uygulama alanı söz konusu yardıma göre değişmekte olup birkaç seçenek sunulmuştur. Örneğin, sağlık yardımları bölümünün 9 uncu maddesi, sosyal korumanın, genel olarak işçilerin % 50'sinden veya aktif nüfusun en az % 20'sinden ya da ülkede yabancılar da dâhil olmak üzere toplam ikamet edenlerin % 50'sinden az olmayacak sayı kadar kişileri kapsaması gerektiğini bildirmiştir.

I. Bölümde yer alan hükümler gereğince, Taraf Devletler, yukarıda belirtilen sosyal risklerle ilgili dokuz bölümden en az altısı için (ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'nde bu sayı üçtür) bir sosyal güvenlik mekanizması oluşturmaları gerekmektedir. Şu kadar ki, önemlerine binaen, sağlık yardımları iki, yaşlılık yardımları ise üç bölüm sayılmaktadır. Yani, üye bir ülke bu ikisinin yanında bir bölüm daha seçerek onaylama şartını yerine getirmiş sayılır¹⁷⁴.

XI. Bölüm, yukarıda belirtilen her bir bölüm için dönemsel ödemelere ilişkin uygulanacak sayısal ve oransal kuralları, yani yardım miktarının hesaplanmasında uyulması gereken asgari normları düzenlemektedir.

Belirtmek gerek ki, Ek Protokol, yukarıda verilen hükümlerden daha ileri normlar öngörmektedir. Örneğin, işçi nüfusuna ilişkin oran, % 50'den % 80'e yükseltilmiştir. Koruma sağlanacak kişi ve ayrıca, verilecek yardımların kapsamını artıran Ek Protokol'ü onaylaması için ise üye devletler, sekiz riske karşı güvence sağlamak zorundadır. Üye ülkeler, sadece Kod'u veya hem Kod'u hem Ek Protokolü kabul edebilir. Ancak, hiçbir ülke, Kod'u imzalamadan veya onaylamadan Ek Protokolü imzalayamaz veya onaylayamaz.

¹⁷⁴ J. Nickless, Kasım 2002, s. 27.

XII. Bölüm, ortak hükümleri içermektedir. Bu hükümler arasında, itiraz usullerine ilişkin hükümler, yardımların askıya alınmasıyla ilgili düzenlemeler ve sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin hükümler düzenlenmektedir.

Çeşitli hükümleri düzenleyen XIII. Bölüm ise, göçmen ve yabancıların sosyal güvenlik açısından durumlarını ele alırken, Akit Taraflara özellikle eşit muamele ve kazanılmış haklar konusunda özel bir araç veya anlaşma düzenlemelerini teşvik eder. Bu bölüm ayrıca, Sosyal Şart'ta olduğu gibi raporlara dayalı bir denetim mekanizması hakkında hükümler düzenlemekte olup, buna göre üye ülkelerin, Kod'un onayladıkları kısımlarıyla ilgili olarak her yıl, onaylamadıkları kısımlarla ilgili ise iki yılda bir, Genel Sekretere rapor sunmaları gerekmektedir.

1990 tarihine gelindiğinde ise, standartları biraz daha artıran “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu” imzalanmış ama belge henüz yürürlüğe girmemiştir.

Çalışmanın birinci bölümde görüleceği üzere, temel sosyal güvenlik hukukuna ilişkin gerek Uluslararası Çalışma Örgütü gerek Avrupa Konseyi, üye ülkelerin kendi sosyal güvenlik sistemlerini doğrudan ilgilendirmeye veya etkilemeye yönelik birtakım uluslararası düzenleme ve belgeleri ayrıntılı bir şekilde ortaya koymuş ve benimsemiştir.

Bununla birlikte, her iki uluslararası kuruluş, temel amaç ve ilkelerinin gerçekleştirilmesine yönelik oluşturdukları bu kural ve normların uygulanmasını sağlamak amacıyla uluslararası birtakım denetim ve izleme mekanizmaları ve yöntemlerini de geliştirmiştir.

Son olarak, sosyal güvenliğin temel normlarına ilişkin çalışmanın birinci bölümünde ele alınan ILO ve Avrupa Konseyi'nin en önemli ve en başta gelen belgeleri, karşılaştırmalı olarak aşağıda yer alan tabloda sunulmaktadır.

Tablo 1. Güncel Uluslararası Normlar ve Sosyal Güvenlik Hakkı Karşılaştırması

SOSYAL HAKLAR	ILO	AK	
	SÖZLEŞMELER	SOSYAL ŞART	KOD
Sosyal Güvenlik Hakkı	102; 118	Madde 12	Kod/Ek Protokol
<i>Sağlık Yardımları</i>	102 - Bölüm II 130 - Bölüm II	-	Bölüm II
<i>Hastalık</i>	102 - Bölüm III 130 - Bölüm III	-	Bölüm III
<i>İşsizlik Yardımları</i>	102 - Bölüm IV 168	-	Bölüm IV
<i>Yaşlılık Yardımları</i>	102 - Bölüm V 128 - Bölüm III	-	Bölüm V
<i>İş Kazaları/Meslek Hastalıkları Yardımları</i>	102 - Bölüm VI 121	-	Bölüm VI
<i>Aile Yardımları</i>	102 - Bölüm VII	Madde 16	Bölüm VII
<i>Analık</i>	102 - Bölüm VIII 183	Madde 8-1	Bölüm VIII
<i>Malullük</i>	102 - Bölüm IX 128 - Bölüm II	-	Bölüm IX
<i>Ölüm/Geride Kalanlar</i>	102 - Bölüm X 128 - Bölüm IV	-	Bölüm X

Kaynak: A. G. Heredero, 2008, s. 38

Tabloda görüleceği üzere, ILO'nun 102 sayılı sözleşmesi ile Avrupa Konseyi'nin Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, sosyal güvenliğin temel normları olan dokuz sigorta kolunu aynı tertip içinde düzenlemektedir. Bununla birlikte, her bir sigorta kolunun içerdiği hükümler ise, bazı farklılıklar barındırmasına rağmen esasen birbirine çok yakın bir şekilde düzenlenmiştir. Bu iki belgenin dışında kalan ILO'nun başta 121, 128, 130 ve 168 sayılı sözleşmeleri olmak üzere diğer sözleşmeleri ise, söz konusu sigorta kollarını ayrı ayrı düzenlemektedir.

Giriş kısmında da belirtildiği üzere, çalışmanın son bölümünde de Türkiye açısından değerlendirilmesinin yapılacağı temel sözleşmelerin (102 ve Kod) bazı sigorta kolları bazında yukarıda söz edilen benzerlik ve farklılıkları, çalışmanın ikinci bölümünde izah edilecektir.

Öte yandan, tabloda görüleceği gibi Avrupa Sosyal Şartı, sosyal güvenlik hakkını genel anlamda tek bir maddede, tam olarak 12 nci maddesinde düzenlemekte olup, sosyal güvenliğin düzenleyici normları konusunda hem ILO'nun 102 sayılı sözleşmesine hem Kod'a atıf yapmaktadır. Bir başka ifadeyle Sosyal Şart, öncelikle üye ülkelerden, bu belgelerde hükme bağlanmış normlara uyulmasını beklemektedir.

Sosyal Şartın diğer maddelerinde yer alan yardımlar, esasen 12 nci maddenin devamı veya maddeyi pekiştirici mahiyette olduklarını göstermek üzere tabloda yer almaktadır. Örneğin, aile yardımları konusunda Sosyal Şart, esasen bu konuyu ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkını düzenleyen 16 ncı maddenin bir parçası olarak da görmekte ve üye ülkeler tarafından sağlanacak yardımları pekiştirmek üzere konunun önemine binaen yeniden vurgu yapmak amacıyla belirtilmiştir.

Sosyal Şart'ın, sosyal güvenliğe ilişkin temel düzenlemelerinin değerlendirilmesi yine çalışmanın ikinci ve ayrıca Türkiye bakımından, son bölümünde ele alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI NORMLARIN UYGULANMASINA İLİŞKİN ULUSLARARASI DENETİM MEKANİZMALARI VE YÖNTEMLERİ

Çalışmanın bu bölümünde, ilk bölümde ele alınan uluslararası kuruluşların genel olarak bünyesinde sosyal güvenlik hakkını da barındıran uluslararası sosyal haklarla ilgili düzenlemelerinin uygulanmasına yönelik yürüttükleri denetim ve izleme mekanizmaları incelenecektir.

Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra birtakım uluslararası metinler aracılığıyla temel insan haklarının uluslararası boyutta korunma altına alınmaları gibi, bünyesinde sosyal güvenlik hakkını da barındıran ve ikinci kuşak insan haklarından olan sosyal hakların da ayrıca koruma mekanizmalarıyla güvence altına alınmaları¹⁷⁵, bahse konu uluslararası kuruluşların düzenlemelerine yönelik denetim sistemleri veya yöntemlerinin ayrıntılı olarak incelenmesini daha anlamlı kılmaktadır.

Üye ülkelerin, uluslararası kuruluşların faaliyetleri çerçevesinde meydana gelen ve gerek kabul ettikleri ve onayladıkları uluslararası normlar için taahhüt altına girmiş olmaları gerek kabul etmedikleri veya halen onaylamadıkları norm veya düzenlemeler için ilgili kuruluşlara üyeliklerinden kaynaklanan anayasal yükümlülüklerini yerine getirmeleri ve nihayetinde uluslararası nitelikteki bir normun uygulanabilirliği bakımından uluslararası denetim mekanizmalarının varlıkları gerekli olup, işlevleri de son derece önemli ve etkilidir.

¹⁷⁵ Melda Sur, “Sosyal Hakların Uluslararası Alanda Korunma Sistemleri”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt:19-20, 1997-1998, s. 65-91.

2.1 ILO'NUN DENETİM SİSTEMİ

ILO'nun bugüne kadar oluşturduğu kapsamlı küresel normlar sistemi içerisinde, özellikle de çalışma mevzuatı olmak üzere uluslararası sosyal politikanın temel kaynaklarından sayılan ve anayasal ilkeler temelinde onaylanarak kabul edilen başta ve en üst noktada ayrı bir yere sahip sözleşme ve tavsiye kararları olmak üzere, karar, sonuç kararları ve bildirimler gibi diğer belgeleri de içine alan yazılı metinlerin yanı sıra, yine Örgüt'ün anayasasında belirtilmiş hükümlere göre söz konusu metinlerin somut düzenleme ve uygulamalar temelinde yorumlanması yoluyla yürütülen denetim sistemi de, uluslararası normlar sistemine büyük katkılar sağlamıştır¹⁷⁶.

Denetimin türlerini ve denetimi yürüten organlar ile ayrıca, çalışmanın son bölümünde Türk sosyal güvenlik mevzuatının değerlendirilmesi sırasında ele alınacak olan sosyal güvenliğin bazı temel sigorta kolları açısından denetim kapsamına giren hususları genel hatlarıyla incelemeyi önce denetim sisteminin kısaca amacını belirtmek yerinde olacaktır.

2.1.1 Denetim Sisteminin Amacı

Kurulduğundan bu yana, çalışma hayatının çeşitli sorunlarını aşmayı ve özellikle ekonomik ve sosyal bakımdan zayıf olan tarafları korumayı amaçlayan ILO, esasen, ikinci kuşak insan haklarını düzenleyen sözleşme ve tavsiye kararlarını ihtiva eden bir uluslararası çalışma normları sistemini oluşturmak, söz konusu normların üyelerince uygulanmalarını sağlamak ve uygulamalar sonucunda kaydedilen gelişmeleri denetlemek ve izlemek üzere kurulmuş bir örgüttür¹⁷⁷.

ILO, amaçlarını gerçekleştirmek ve temel ilkelerini yaşatmak için sadece uluslararası sosyal hukukun en önde gelen kaynaklarından olan normlar düzenlemekle kalmamış, kuruluşundan itibaren önem verdiği kural oluşturmanın tabii bir sonucu olan koruma ve denetim mekanizmalarını da kurmuştur¹⁷⁸.

¹⁷⁶ M. Gülmez vd., 2013, Ünite 5, s. 99.

¹⁷⁷ M. Gülmez, 2011, s. 257.

¹⁷⁸ a.g.e.

İnsan haklarının bir parçası olan sosyal haklara ilişkin uluslararası normların hayata geçirilerek evrensellik boyut kazanmalarında önemli bir rol oynayan ILO'nun denetim sistemi, hem kapsam hem yöntem bakımından zamanla genişleyerek çok etkin bir sisteme dönüşmüştür.

Tam anlamıyla “yargısal” nitelikli olmadığından hukuksal yönden bağlayıcı, gerçek anlamıyla yaptırımını olan ve uyulması zorunlu kararlar meydana getirmese de, ILO normlarının uygulanmasının denetimine ilişkin sisteminin, tüm BM sistemindeki kuruluşlarla karşılaştırıldığında en etkili sistem olduğu düşünülmektedir. Sistem, ILO'nun kendine özgü üçlü yapısının da katkısıyla daha sonraları BM ve Avrupa Konseyi kapsamında oluşturulan uluslararası veya bölgesel denetim sistemlerine örnek teşkil etmiştir¹⁷⁹.

Sosyal adaleti gerçekleştirmek amacını güden ILO'nun oluşturduğu uluslararası ilke ve normlar, bölgeden bölgeye ya da ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre farklılık göstermeyen ve koşullar ne olursa olsun üye devletlerin uymaları gerekli asgari standartlardır¹⁸⁰.

ILO'ya üye olan ve dolayısıyla ILO Anayasası'na imza koyan her devlet, bu asgari çerçeveye uymayı baştan kabul etmiştir. Kural olarak, bir sözleşmenin üye bir devleti bağlayıcı niteliğinin olabilmesi için sözleşmenin üye devletin yetkili makamlarınca onaylanması gerekmektedir. Kabul veya onaylamadan sonra ortaya çıkan hukuki durum, üye devleti yükümlülük altına sokar. Ancak, bazı durumlarda üye ülkelerin onaylamadıkları durumlar için de bazı yükümlükler öngörülmüştür.

Ülkeler, ILO'ya üye olmakla Örgüt'ün kuruluş ilke ve amaçlarını kabul etmiş olup, aynı zamanda Örgüt tarafından oluşturulan standartları onaylamak suretiyle de kendilerine bir yükümlülük yüklenmişlerdir. Dolayısıyla, bir üye ülkenin gerek ILO'nun temel ilke ve amaçlarına uyup uymadığının tespiti gerek onaylanan sözleşmelerin gereğini yerine getirip getirmediğinin tespiti önemli bir husustur. Örgüt, bunun sonucunda bir denetim mekanizması geliştirmiştir.

¹⁷⁹ a.g.e., s. 258-259.

¹⁸⁰ A. K. Sayın, 2013, s. 14.

“Denetim sisteminin amacı, ILO’nun benimsediği temel ilkeleri tüm dünya ülkelerinde geçerli kılmak, üye ülkelerin sosyal içerikli yasalarını olabildiğince bu ilkeler çerçevesinde ahenkleştirmek ve üye ülkeler arasında haksız (kirli) ekonomik rekabeti önlemektir”¹⁸¹.

Bu amaçla, gerek üye ülkeler bakımından uyulması zorunlu kurallar haline gelen onayladıkları sözleşmelere uyumu sağlamak gerek aşağıda belirtilen diğer durumların yerine getirilmesine yönelik olmak üzere ILO denetim mekanizmaları devreye girmektedir.

ILO denetim mekanizmasının çeşitli türleri ve Örgüt bünyesinde denetimleri yürütmekle yükümlü alt organları mevcuttur. Özellikle insan hakları ile ilgili temel sözleşmelerin uygulamasında özel denetim mekanizmaları devreye girmektedir. Bunların en önemlisi 1952’den beri faaliyette bulunan Sendika Özgürlüğü Komitesi’dir. Ayrıca, insan haklarına ilişkin temel sözleşmeler bir üye ülke tarafından onaylanmamış olsa bile ILO’nun, söz konusu ülkenin ilgili sözleşmeye uyup uymadığını izleme ve bu konuda ülkeden açıklama isteme hakkına sahiptir.¹⁸²

2.1.2 Denetimin Türleri ve Organlar

ILO, oluşturduğu sözleşme ve tavsiye kararlarının Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından kabul edilmeleri veya üye Devletlerce onaylanmaları ile ayrıca kabul ettiği temel amaç ve ilkeler sonrasında, söz konusu belgelerin ülkelerin mevzuat ve uygulama üzerindeki etkilerinin izlenmesini sağlayan ve oldukça karmaşık olan çeşitli denetim ve izleme mekanizmaları geliştirmiştir.

Öncelikle, çoğunluğu sözleşme ve tavsiye kararları olmak üzere ILO’nun geliştirdiği uluslararası normların en yaygın ve etkin denetimi, başta düzenli veya dönemsel aralıklarla üye ülke hükümetleri tarafından sunulan raporların incelenmesine dayalı olmak üzere ve ayrıca, şikâyet (*plaintes*) ve başvuru veya taleplere (*réclamations*) dayalı iki türlü yolla yapılmaktadır.

¹⁸¹ Metin Kutal, “ILO’nun Denetim Araçlarından Biri: Aplikasyon Komitesi”, *TİSK İşveren Dergisi*, Cilt 47, Sayı 9, Haziran 2009, s. 45-46.

¹⁸² a.g.e., s. 45.

İlk denetim türü, üye ülkelerin sundukları dönemsel raporlara veya diğer üye devletlerin ve sendikal örgütlerin şikâyetlerine dayalı ve bir sözleşmenin üye ülke tarafından onaylanmış olması şartına bağlı “genel denetim” olarak da adlandırılan bir sistem olarak işlemeye başlamış olup¹⁸³, sistem, 1946 yılında yapılan ILO Anayasası değişikliği sonucunda onaylanmayan sözleşmeler ile tavsiye kararlarını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir¹⁸⁴.

Bu ilk tür geleneksel ve oldukça etkin olan rapor ve kurumsal şikâyetlerin incelenmesine dayalı temel denetim sistemine ilaveten, 1952 yılından bu yana, özellikle sendikal hak ve özgürlükler olmak üzere, zaman zaman da zorunlu çalıştırma yasağı veya istihdamda ayrımcılık gibi insan haklarını ilgilendiren konuları kapsayan temel sözleşmelerin, onaylanmış olması şartına bakılmaksızın, uygulanmalarını izlemeye yönelik, yine şikâyetlere dayalı özel denetim mekanizmaları¹⁸⁵ bulunmaktadır.

Son bir aşamada ise, Örgüt’ün önemli belgelerinden olan 1998 Temel İlkeler ve Haklar Bildirisi’yle birlikte, yine onay şartına bağlı olmayan ve rapor verme temeline dayalı yıllık ve genel (küresel) olmak üzere bir “izleme” sistemi geliştirilmiştir¹⁸⁶.

2.1.2.1 Raporların İncelenmesine Dayalı “Genel” veya “Düzenli” Denetim ve Yöntemleri

Üye Devletlerin, anayasal temeli olan **Örgüt’e rapor ve bilgi sunma yükümlülüğü**, esasen söz konusu ülkelerin en temel ve öncelikli görevi olup, bu durum henüz bir sözleşmenin üye ülke tarafından onaylanıp onaylanmasına bağlı olmaksızın hatta bir sözleşme onaylanmamış olsa dahi veya bir tavsiye kararı söz konusu olduğu zaman bile yerine getirilmesi gereken bir yükümlülüktür¹⁸⁷.

Rapor ve bilgi verme yükümlülüğü, ILO Anayasası’nın 19 uncu maddesinin 5 ve 6 ncı fıkraları ile 22 nci maddesinde düzenlenmiş olup, Örgüt tarafından kabul edilen

¹⁸³ M. Gülmez vd., 2013, Ünite 5, s. 118.

¹⁸⁴ M. Gülmez, 2011, s. 260.

¹⁸⁵ M. Kutal, 2009, s. 45.

¹⁸⁶ M. Gülmez vd., 2013, Ünite 5, s. 128.

¹⁸⁷ M. Sur, 1997-1998, s. 76.

normun sözleşme veya tavsiye kararı olmasına göre de şu şekilde yerine getirilmektedir¹⁸⁸:

- 19 uncu maddenin 5 inci fıkrasına göre; a/b) ülkelerden her biri, kendisine **onaylanmak** üzere gönderilen bir **sözleşmeyi**, bir yıllık (en geç 18 ay) süre içerisinde, kanuna dönüştürmek veya başka şekilde önlemler almak üzere, ilgili makama sunmayı **üstlenir**, c) sözleşmenin yetkili makama sunulması hususunda alınan önlemler ve söz konusu yetkili makam tarafından alınan kararlar hakkında Uluslararası Çalışma Bürosu Genel Direktörünü **bilgilendirir**, d) yetkili makamın olurunun alınması durumunda sözleşmenin resmi onayını Genel Direktöre **iletir** ve sözleşme hükümlerine **yürürlük kazandırmak üzere gerekli önlemleri alır**;
- Yine aynı fıkranın e) bendine göre; üye ülke, yetkili makamın olurunun alamamış ise, yani **sözleşme onaylanmazsa**, üye ülkenin, Yönetim Kurulu tarafından belirlenecek **uygun dönemlerde**, sözleşmenin hükümleri hakkında alınan veya alınacak önlemler ile sözleşmenin onaylanmasını engelleyen veya geciktiren zorlukları belirterek, sözleşme konularına ilişkin mevzuat ve uygulamaları hakkında Genel Direktöre **rapor** göndermek dışında herhangi bir yükümlülüğü yoktur;
- Tavsiye kararı söz konusu olduğunda ise, yine 19 uncu maddenin 6 ncı fıkrasına göre; a/b) üye ülke, kendisine **incelenmek** üzere gönderilen tavsiye kararını, bir yıllık süre (en fazla 18 ay) içerisinde kanuna dönüştürmek veya başka şekilde önlemler almak üzere ilgili makama sunmayı **üstlenir**, c) kararın yetkili makama sunulması hususunda alınan önlemler ve söz konusu yetkili makam tarafından alınan kararlar hakkında Genel Direktörü **bilgilendirir**, d) kararın yetkili makama sunulması hariç, üye ülkelerin, Yönetim Kurulu tarafından belirlenecek **uygun dönemlerde**, söz konusu kararın hükümleri hakkında alınan veya alınacak önlemler ile kararın kabul edilmesi veya

¹⁸⁸ Uluslararası Çalışma Bürosu, *Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları Hakkındaki Usullere İlişkin Rehber*, Uluslararası Çalışma Normları Bölümü, Cenevre, 2012 (Revize), s. 8, 14, 21 ve 31, (Çeviri).

uygulanmasını sağlayacak, söz konusu hükümlerle ilgili gerekli görülen veya görülebilecek değişiklikleri belirterek mevzuat ve uygulamaları hakkında Genel Direktöre **rapor** göndermek dışında herhangi bir yükümlülüğü yoktur;

- Nihayet, 22 nci maddeye göre; üye ülkelerden her biri, **onaylamış olduğu sözleşmeleri** yürürlüğe koymak için **aldığı önlemler** hakkında Uluslararası Çalışma Bürosu'na **yıllık bir rapor** sunmayı taahhüt eder. Söz konusu raporlar, Yönetim Kurulu tarafından belirtilen şekilde düzenlenecek olup, söz konusu Kurul'un istediği açıklayıcı bilgileri içermelidir.

19 uncu maddede belirtilen bazı hükümler, uluslararası normların denetimine verilen önemi ve izlemenin ne kadar erken başladığını göstermektedir. Burada, üye ülkeler, henüz onaylama iradesini resmen ortaya koymadan veya bağlayıcı bir metin olmasa da hesap verme konumunda bulunmakta, bu durum, rapor verme yükümlülüğünün üye devletin taahhüt alanını aşabildiğini göstermektedir¹⁸⁹.

Diğer taraftan, uluslararası normların yetkili makama sunulmasındaki temel amaç, sözleşme ve tavsiye kararlarının uygulanması için ulusal düzeyde alınması gereken önlemleri, söz konusu düzenleme sözleşme olduğunda ise onay sürecini ve ayrıca, her bir üye ülkeyi, Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından kabul edilen yasal araçlar hakkında hızlı ve sağduyulu kararlar alması konusunda teşvik etmektir.

Yetkili makama sunum ile ilgili rapor verme yükümlülüğünün diğer bir amacı da, Konferans tarafından kabul edilen normların, ulusal yasama organına sunulması amacıyla kamu bilgisine açık hale getirilmesidir¹⁹⁰.

Düzenli denetim süreci, 22 nci madde gereğince, üye ülkelerin onayladıkları sözleşmelerin uygulanmasına ilişkin olarak, Uluslararası Çalışma Bürosu'na göndermek zorunda oldukları yıllık raporlarla başlamaktadır.

ILO Yönetim Kurulu'nun, her sözleşme için belirlediği bir rapor formuna göre düzenlenen raporların yıllık olarak sunulma yükümlülüğü ve dolayısıyla rapor sunma

¹⁸⁹ M. Sur, 1997-1998, s. 76.

¹⁹⁰ UÇB, *Rehber*, 2012 (Revize), s. 10.

döngüsü, artan iş yükü karşısında zamanla esnek hale getirilmiş¹⁹¹, birçok kez değiştirilen sistem en son 2012 yılında alınan bir karar sonucu¹⁹², daha sık aralıklarla verilmesini gerektiren durumlar hariç, **temel ve öncelikli sözleşmeler için üç yılda bir**, sosyal güvenlik sözleşmelerinin de yer aldığı diğer **teknik sözleşmeler için ise beş yılda bir** yerine getirilmektedir. Kimi durumlarda ise, örneğin, üye ülkenin rapor sunmaması, denetim organlarına cevap vermemesi veya sendikal şikâyetlerin incelenmesi kapsamındaki durumlarda, dönemsel olmayan raporlar da sunulmaktadır¹⁹³.

Yine 19. maddeye göre, üye ülkelerin onaylamadıkları sözleşmeler ile kabul edilen tavsiye kararlarına ilişkin uygun aralıklarla gönderilecek raporlar, Yönetim Kurulu'nun, her yıl, konunun güncelliği, önemi veya konularına göre gruplandırma yapılması gibi belirli ölçütlere göre seçtiği sözleşme ve tavsiye kararlarını kapsamaktadır. Bunlarla birlikte, 1998'den bu yana da, izleme mekanizması sistemi kapsamında temel sözleşmeleri onaylamayan ülkelere de yıllık rapor istenmektedir¹⁹⁴.

Üye ülkelerin yasal düzenleme ve uygulamalarına ilişkin sundukları raporların ve ayrıca, bu konudaki işçi ve işveren temsilcileri kuruluşların görüşlerinin incelenmesine dayalı düzenli denetim sistemi, ILO'nun ilk yıllarında Uluslararası Çalışma Konferansı'na yürütülmekte iken zamanla üye ülke, sözleşme ve onaylama sayısının artması üzerine, 1926 yılından bu yana, Örgüt'ün iki özel alt organı tarafından ayrı ayrı yürütülmektedir¹⁹⁵.

Söz konusu raporlar, bağımsız kişilerden oluşan “*Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanmasına İlişkin Uzmanlar Komitesi*” ile Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından üçlü katılım esasına göre oluşturulan “*Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanmasına İlişkin Üçlü Konferans Komitesi*” tarafından incelenmektedir.

¹⁹¹ M. Gülmez, 2011, s. 232.

¹⁹² UÇB, *Rehber*, 2012 (Revize), s. 22.

¹⁹³ M. Gülmez, 2011, s. 235.

¹⁹⁴ a.g.e., 238-239.

¹⁹⁵ M. Gülmez vd., 2013, Ünite 3, s. 56.

- *Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Uzmanlar Komitesi (Uzmanlar Komitesi)*

Raporlar, ilk olarak Uzmanlar Komitesi tarafından incelenmektedir. Uzmanlar Komitesi, üçlü katılım esasının uygulanmadığı, çalışma hukuku ve sosyal politika konularında uluslararası birikim ve uzmanlıklarıyla tanınmış 20 yetkin üyeden oluşan ve denetimlerini bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri temelinde gerçekleştirmesi gereken bir denetim organıdır. Dünyanın farklı bölgelerinden gelen Komite üyeleri, ILO Genel Direktörü'nün önerisi üzerine, ILO Yönetim Kurulu tarafından 3 yıllığına seçilmektedir¹⁹⁶.

Toplantı ve görüşmeleri kapalı olan Uzmanlar Komitesi, hükümet raporları üzerinde “hukuksal ve teknik” bir denetim yapmaktadır. Çalışmalarını belgeler üzerinde yürütmektedir¹⁹⁷. Her üye ülkenin durumunun, ILO Anayasası uyarınca üstlendiği yükümlülüğe ve sözleşmelere ne ölçüde uygun olduğunu belirlemekle yetkili olan Uzmanlar Komitesi'nin, esas olarak üç temel işlevi bulunmaktadır¹⁹⁸:

- Onaylanmış sözleşmelerin uygulanmasına ilişkin hükümetler tarafından sunulan raporları incelemek;
- Onaylanmamış sözleşmeler ile kabul edilen tavsiye kararlarıyla ilgili ulusal yasaların ve uygulamaların durumu hakkında hükümetlerin raporlarını incelemek;
- Yeni kabul edilen sözleşmelerin ve belgelerin yetkili makamlara sunulması konusunda hükümetler tarafından verilen bilgileri incelemek.

Komite ayrıca, bu çalışmalarını gerçekleştirirken, üye ülkelerin yasal düzenlemelerini yayımlandığı belgeleri (Resmi Gazete), toplu sözleşme metinleri ile

¹⁹⁶ UÇB, *Rehber*, 2012 (Revize), s. 35.

¹⁹⁷ M. Gülmez vd., 2013, Ünite 5, s. 120.

¹⁹⁸ Y. Alper ve P. A. Kaya, 1995, s. 119.

yargı kararlarını, teftiş sonuçlarına ilişkin bilgilerini ve sendikal örgütlerin rapor ve görüşlerini de dikkate almaktadır¹⁹⁹.

Uzmanlar Komitesi, yaptığı inceleme sonunda onaylanmış sözleşme hükümlerinin üye ülkeler tarafından yeterince yerine getirilip getirilmediği hususunu tespit etmekte ve bunlara yönelik çözüm önerileri konusunda bir değerlendirme yapmaktadır. Bu değerlendirmeleri, her yılın şubat-mart aylarında kapsamlı bir rapor halinde yayımlamakta ve yapılacak yıllık olağan Uluslararası Çalışma Konferansı'nda yer almasını temin etmek üzere Yönetim Kurulu'na sunmaktadır²⁰⁰.

Uzmanlar Komitesi, “gözlem” (*observations*) ve “doğrudan talep” (*demandes directes*) olmak üzere iki tür değerlendirme yapmaktadır. Gözlemler, üye ülkeler tarafından onaylanmış bir sözleşmenin uygulanması ve Örgüt'e rapor sunulması ile ayrıca, Örgüt tarafından kabul edilen belgelerin yetkili makama arzına ilişkin yükümlülüklerin üye ülkeler tarafından sürekli veya ağır biçimde ihlal edildiği durumları kapsamakta olup, bu durumlar her yıl yayımlanan raporda yer almaktadır. Söz konusu gözlemler, Aplikasyon Komitesi'nin görüşmelerine temel teşkil etmektedir.

Uzmanlar Komitesi ayrıca, önemli gördüğü hususlarla ilgili olarak gözlemlerinde üye ülkenin, yapılacak ilk Genel Konferans'ta, Aplikasyon Komitesine bilgi vermesini talep edebilir. Raporun “genel rapor” kısmında ayrıca, üye ülkelerin kaydetmiş oldukları olumlu gelişme veya ilerlemelere²⁰¹ ilişkin gözlemler de yayımlanmaktadır.

Diğer taraftan doğrudan talepler ise, ek bilgiye ihtiyaç duyulması durumlarını veya daha çok teknik konuları ilgilendirmekte olup, daha ziyade açıklayıcı bilgiler istenilen değerlendirmelerdir. Bunlar, doğrudan ilgili üye ülkelere gönderilmektedir²⁰².

¹⁹⁹ UÇB, *Rehber*, 2012 (Revize), s. 36.

²⁰⁰ a.g.e., s. 37.

²⁰¹ Komite, bu durumlar için “memnuniyet verici” veya “ilgiyle kaydeder” ifadelerini kullanmaktadır.

²⁰² ILO, *Uluslararası Çalışma Normlarına İlişkin Rehber*, Cenevre, 2008, s. 271. (çeviri)

Uzmanlar Komitesi'nin sunduğu rapor:

- İhlal durumlarının takibi ile ilgili genel bir değerlendirmeyi de kapsayan Komite'nin çalışmalarına ilişkin genel bir bakış içeren ve ortak veya özel konular hakkında ILO Yönetim Kurulu'nun, Konferansın ve üye ülkelerin ilgisini çekmeye yönelik “genel bir rapor”;
- Yukarıda belirtilen gözlemler ve bazen doğrudan talepler;
- Her yıl seçilen onaylanmamış sözleşme ile kabul edilen tavsiye kararlarıyla ilgili raporların sunulmasına konu olan araçlara ilişkin ulusal mevzuat ve uygulamalar konusunda “genel veya toplu inceleme” (*Etude d'ensemble*);

olmak üzere, 3 bölümden oluşmaktadır.

Üye ülkelerin hükümetleri tarafından sunulması zorunlu yıllık raporları inceleyen ikinci komite ise, “Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Üçlü Konferans Komitesi”dir.

- ***Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Üçlü Konferans Komitesi (Aplikasyon Komitesi)***

Üye ülke hükümetleri tarafından sunulan yıllık raporları inceleyen ILO'nun ikinci özel denetim organı, “Aplikasyon/Uygulama” veya “Konferans” Komitesi olarak da adlandırılan, Örgüt'ün yıllık olağan toplantı döneminde Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından oluşturulan, işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden olmak üzere, 150 temsilcinin yer aldığı üçlü katılım esasına dayalı Konferansın daimi Komitesi statüsünde olan bir komitedir²⁰³.

Üçlü katılım ilkesine dayalı yapısıyla, siyasal ve sosyal taraflar arasında uluslararası kamuoyunu harekete geçirebilecek doğrudan diyalog organı olarak denetim faaliyetini yerine getirmekle birlikte²⁰⁴, Uzmanlar Komitesi'nin teknik denetim görevini tamamlayıcı bir rolü olup, aşağıda belirtilen temel fonksiyonları

²⁰³ A.K. Sayın, 2013, s. 23.

²⁰⁴ M. Gülmez vd., 2013, Ünite 5, s. 121.

yerine getirmekte ve bu temel işlevlerini Konferansa bir rapor sunarak tamamlamaktadır²⁰⁵:

- Onaylamış oldukları sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmek amacıyla üye ülkeler tarafından alınan önlemler ile söz konusu ülkelerin teftiş sonuçlarıyla ilgili olarak sağladıkları bilgilerin incelenmesi,
- 19 uncu madde kapsamında, onaylanmamış sözleşme ile kabul edilen tavsiye kararlarına ilişkin yükümlülükler kapsamında üye ülkeler tarafından sunulan rapor ve bilgilerin incelenmesi.

Her dönem için her bir gruptan (hükümet, işçi ve işveren) bir başkan, iki başkan yardımcısı ve bir raportörden müteşekkil²⁰⁶ bir “Başkanlık Bürosu”nun olduğu ve toplantıları açık cereyan eden Aplikasyon Komitesi, çalışmalarında Uzmanlar Komitesi tarafından hazırlanmış raporları temel almaktadır. Uzmanlar Komitesi, belli bir konuya ilişkin tüm ülkelerdeki durumları incelerken, Aplikasyon Komitesi, belli bazı ülkeleri ele almaktadır. Bu ülkelerin Konferans sırasında hazır bulunan temsilcilerine yönelik konuya ilişkin sorular sormakta, bilgi ve görüşlerini almaktadır. Tüm bu çalışma ve tartışmalar sonucu bir rapor hazırlamakta ve söz konusu raporu, Uluslararası Çalışma Konferansı’na sunmaktadır.

Uzmanlar Komitesi’nin, belgeler üzerinde yaptığı bağımsız ve teknik incelemeye müteakip, Aplikasyon Komitesi’nin gerçekleştirdiği işlemler, hükümet, işveren ve işçi temsilcilerinin bir araya gelip beraberce üye Devletlerin, özellikle onaylamış oldukları sözleşme ve kabul edilen tavsiye kararlarına ilişkin yükümlülüklerini ne şekilde yerine getirdiklerinin değerlendirilmesine fırsat oluşturmaktadır. Aynı zamanda, Aplikasyon Komitesi’nin çalışmaları, hükümetlerin yıllık raporları kapsamında evvelce sunmuş oldukları bilgileri açıklamalarına, Uzmanlar Komitesi’nin son oturumundan sonra gerçekleştirilen veya alınması düşünülen

²⁰⁵ UÇB, *Rehber*, 2012 (Revize), s. 39.

²⁰⁶ a.g.e., s. 38.

tedbirlerini belirtmelerine veya yerine getirilmesinde güçlük çektikleri hususları sunmalarına ve bu konuda destek talep etmelerine olanak sağlamaktadır²⁰⁷.

Çalışmalarına ilk olarak, Uzmanlar Komitesi raporunun “genel rapor” ve “genel değerlendirme” bölümlerinin incelenmesi üzerine genel bir görüşme ve rapor sunma veya diğer yükümlülüklerin yerine getirilmediği ağır ihlal durumlarının incelenmesini yaparak başlayan Aplikasyon Komitesi, ardından ve esas olarak söz konusu raporda üye ülkelerin onaylamış oldukları sözleşmelerin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan ağır ihlal durumlarının gözlemlendiği bireysel durumların görüşülmesini gerçekleştirerek sürdürmektedir²⁰⁸.

Ancak, zamanın sınırlı olması nedeniyle Uzmanlar Komitesi'nin raporunda yer alan tüm ihlal durumları incelenmemektedir. Her yıl ortalama 25 ülke, onaylamış olduğu bir sözleşme ile ilgili olarak Aplikasyon Komitesi gündemine alınmaktadır.

Söz konusu ülkelerin yer aldığı liste esasen, ILO uygulamalarında yeri olmamasına rağmen bazen “kara liste” olarak da anılan, Konferans'tan önce işçi ve işveren gruplarının da dâhil olduğu “Başkanlık Bürosu” tarafından belirlenen ve yaklaşık 40 üye ülkenin olduğu geçici bir listenin (uzun liste), yine işçi ve işveren grupları arasında yapılan müzakereler sonucunda seçildikten sonra Aplikasyon Komitesi'nde onaylanarak en ağır ihlal veya aykırılık durumlarının gözlemlendiği ve Komite sırasında üzerinde tartışmaların yürütüldüğü ülkelerin bulunduğu listedir²⁰⁹ (kısa liste).

Bu aşamadan sonra, Aplikasyon Komitesi'nin gündeme alınan ilgili üye ülkenin hükümet temsilcisi, Uzmanlar Komitesi'nin belirttiği ihlaller ve bunların kaldırılması için alınan veya alınması düşünülen önlemler hakkında sözlü açıklamada bulunmaktadır.

Hükümet temsilcisinin yaptığı açıklamaların ardından, işçi ve işveren temsilcilerinin sözcüleri ve diğer üye ülke hükümetleri temsilcileri, söz konusu ülkenin sözleşme hükümlerine aykırı uygulamaları veya yasalarından kaynaklanan

²⁰⁷ a.g.e., s. 39.

²⁰⁸ M. Gülmez, 2011, s. 274.

²⁰⁹ A.K. Sayın, 2013, s. 21-24.

sorunları hakkında görüşlerini beyan etmektedir. Daha sonra, yeniden söz alan ilgili hükümet temsilcisi, gelen eleştiri ve yapılan yorumlara cevap vermektedir. Komite'nin Başkanlık Bürosu, işçi ve işveren temsilcilerinin sözcüleri ile istişare ederek uzlaşılacak sonuçların özetlendiği ve yukarıda sözü edilen kısa listenin de olduğu bir karar tasarısını açıklamaktadır²¹⁰.

Aplikasyon Komitesi'ndeki tartışmalar, Uzmanlar Komitesi'nin gözlemlerinden en önemli görülenler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Daha sonra Aplikasyon Komitesi, sonuç kararlarını bir rapor halinde Genel Konferansa sunmaktadır.

Tüm bu çalışmalar sonucunda, onaylanmış sözleşmelerin uygulanmasında karşılaşılan ve evvelce de tartışılan ciddi ihlal ve aykırılıkların sürekli biçimde kaldırılmaması halinde, bu durum Aplikasyon Komitesi'nin raporunda "özel paragraf" veya "özel vakalar" olarak da yer alabilmektedir. Esasen bu uygulamayla Aplikasyon Komitesi, özel olarak önem verdiği bir konuda Uluslararası Çalışma Konferansı'nın dikkatini çekmeyi amaçlamaktadır²¹¹.

Aplikasyon Komitesi'nin rolü, hükümetlerle diyalogu sürdürmek ve ikna etme veya bir tür baskı yoluyla (kısa liste açıklamak) onaylanmış sözleşme hükümlerinin en iyi şekilde uygulanmasını sağlamaktır. Bu bağlamda, Konferans'ta daha ziyade, ILO'nun ilgili ülkelerle "teknik işbirliği" yapması veya ILO'nun doğrudan temas yöntemi kapsamında "özel misyon" göndermesi şeklinde kararların alındığı gözlemlenmektedir²¹².

Türkiye'nin, konuyla ilgili Aplikasyon Komitesi'ndeki durumu çalışmanın son bölümünde ele alınacaktır.

ILO denetim sistemi kapsamında, yukarıda ele alınan raporlara dayalı düzenli denetim sisteminden farklı olarak, şikâyet veya başvuru üzerine yapılan üç tür "özel" denetim ve inceleme yöntemi de bulunmaktadır²¹³.

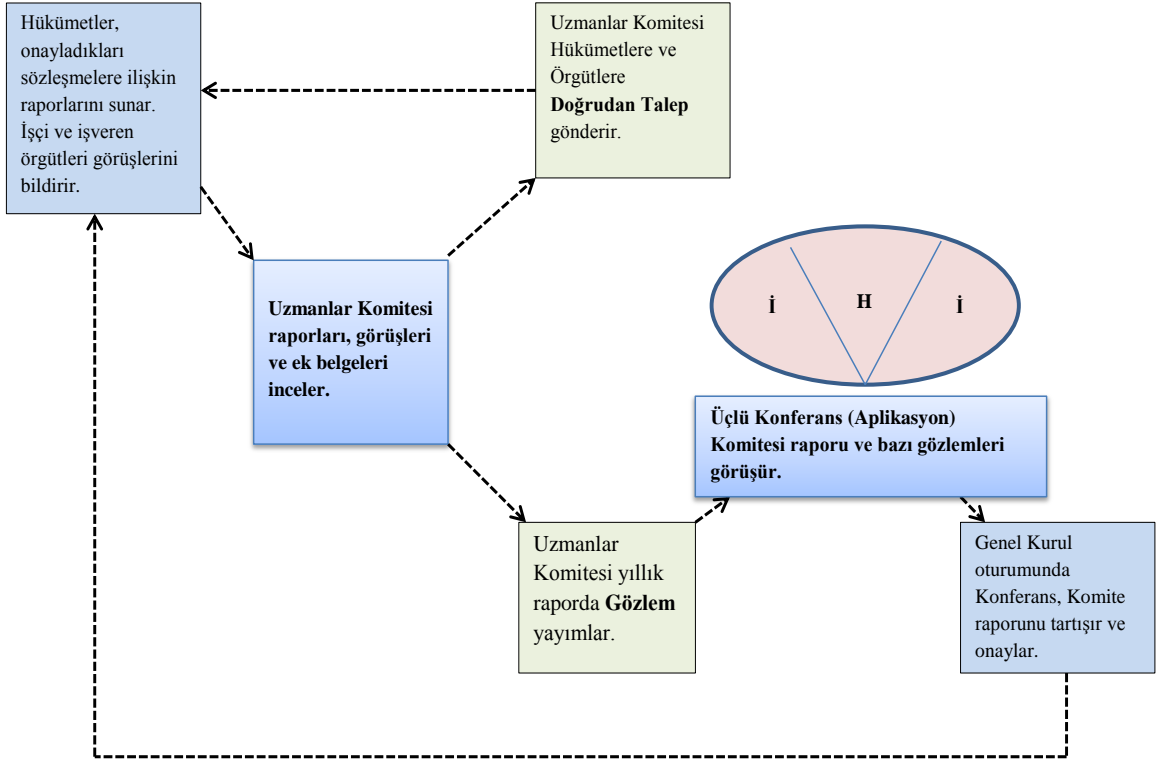
²¹⁰ M. Kutal, 2009, s. 46.

²¹¹ M. Gülmez vd., 2013, Ünite 5, s. 122.

²¹² A.K. Sayın, 2013, s. 24.

²¹³ *Uluslararası Normlar Rehberi*, 2008, s. 275.

Sekil 3: Raporların İncelenmesine Dayalı Düzenli Denetim Sistemi Şeması



Kaynak: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/image/wcms_088442.pdf (Çeviri)

2.1.2.2 Şikâyet ve Başvurulara Dayalı Genel Amaçlı “Özel” Denetim Yöntemi

ILO’ya üye ülke hükümetlerinin düzenli olarak Örgüt’e sundukları raporların incelenmesine dayalı denetim sisteminin yanı sıra, kaynağını yine ILO Anayasası’ndan alan şikâyet ve başvurulara dayalı onay koşullu genel amaçlı “özel” denetim sistemi, işçi ve işveren örgütleri veya diğer üye ülkeler tarafından yapılmakta olup, anayasanın 24 ila 34 üncü maddeleri gereğince şu şekilde gerçekleştirilmektedir:

- ***Sendikal Örgütlerin Başvurularına Dayalı Denetim (Madde 24 ve 25)***

İşçi ve işveren sendikaları örgütleri, üye ülkelerden birinin onayladığı bir sözleşmeyi yeterince uygulamadığı konusunda ILO'ya bir talep (*réclamation*) sunabilir. Bu denetim yolu çok seyrek olarak işletilmiştir (1919-2011 arası 157 başvuru²¹⁴). İlgili talep, sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin bir sözleşmeye uyulmaması hakkında ise, Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne gönderilmektedir²¹⁵.

Burada, ILO Anayasası'nın 24 üncü maddesi gereğince üyelerden herhangi birinin onaylamış olduğu bir sözleşmenin yeterli ölçüde uygulanmasını sağlamadığını öne sürerek ulusal veya uluslararası bir işçi veya işveren örgütü tarafından Uluslararası Çalışma Bürosu'na itirazda bulunulmaktadır. ILO Yönetim Kurulu, bünyesinde oluşturduğu üçlü bir komitede gelen itirazları incelemekte, söz konusu itirazları yerinde görmesi halinde bunu, ilgili hükümete bildirmekte ve hükümeti açıklama yapmaya davet etmektedir²¹⁶. Yönetim Kurulu, eğer ilgili hükümetten bir açıklama gelmez ya da gelen açıklamayı tatmin edici bulmazsa, bunları kamuoyu önünde teşhir etme hak ve yetkisine sahiptir (Madde 25).

- ***Diğer Üye Ülkelerin Şikâyetlerine Dayalı Denetim (Madde 26 -34)***

ILO Anayasası'nın 26 ncı maddesi gereğince, bir ILO sözleşmesini onaylayan üye ülke, aynı sözleşmeyi onaylamış olması şartıyla başka bir üye ülkeye karşı, söz konusu sözleşme yükümlülüklerinin yeterince uygulanmadığı gerekçesiyle, bir şikâyet (*plainte*) yöneltebilir.

Şikâyet üzerine, Yönetim Kurulu ilgili hükümetle ilişkiye geçebilir. Tatmin edici bir cevap alamazsa, konuyu incelemek ve rapor sunmak üzere bir soruşturma komisyonuna gönderebilir. ILO Anayasası'nın 29 uncu maddesinin 2. fıkrası gereğince, gerektiğinde konuyu Uluslararası Adalet Divanı'na götürebilmektedir.

²¹⁴ M. Gülmez vd., 2013, Ünite 5, s. 122.

²¹⁵ K. Ateşoğulları, 1992, s. 17.

²¹⁶ *Uluslararası Normlar Rehberi*, 2008, s. 275.

Bu denetim yoluna da çok seyrek başvurulmuş olup (1919-2011 arası sadece 27 şikâyet), şikâyetler de çoğunlukla sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin sözleşmelere uyulup uyulmamasıyla ilgili olmuştur²¹⁷.

2.1.2.3 Sendikal Özgürlüklere İlişkin Şikâyetlere Dayalı “Özel” Denetim

Hükümet raporlarının incelenmesine dayalı düzenli denetim ile şikâyetlere dayalı genel amaçlı “özel” denetim yolları, bazı konularda siyasal dinamizmden yoksun olmuş ve teknik konularda uygulanmak üzere düzenlenmiştir. İşletilmesi de sözleşmelerin “onaylanmış olması” koşuluna bağlıdır. Sendikal hak ve özgürlüklerin çok sık şekilde ihlal edilmesi olgusu karşısında, onay koşulundan bağımsız yürütülecek özel bir denetim mekanizmasının oluşturulmasına ihtiyaç duyulmuş ve şikâyet temeline dayalı bu mekanizma, sendikal hak ve özgürlüklerin uluslararası ilkelerini düzenleyen 87 ve 98 sayılı iki temel ILO Sözleşmesinin kabul edilmesinin ardından oluşturulmuştur. Amaç, üye ülkeler tarafından onaylanmamış olsa bile, söz konusu sözleşme hükümlerine uyulmasını sağlamaktır²¹⁸.

“Özel” olarak nitelendirilmesinin sebebi; amaç, konu ve organlarının kendine has olmasıdır. Hukuksal dayanağını ise, ILO Anayasası’nın başlangıç kısmında yer alan “sendikal özgürlüğünün ilkesinin sağlanması” hükmünden almaktadır²¹⁹. Bu denetim mekanizmasının üç organı vardır: Sendika Özgürlüğü Komitesi, ILO Yönetim Kurulu ve Sendika Özgürlüğü Araştırma ve Uzlaştırma Komitesi. Ancak, temel ve sürekli şikâyet inceleme faaliyeti birincisinde yoğunlaşmaktadır.

- *Sendika Özgürlüğü Komitesi (SÖK)*

Sendika Özgürlüğü Komitesi, 1951 yılında Yönetim Kurulu tarafından kurulmuş ve faaliyetlerine 1952 yılında başlamıştır. Komite, Yönetim Kurulu’nun atadığı 9 üyeden oluşmaktadır. Yılda 3 defa olmak üzere Cenevre’de toplanan Komitenin üyeleri işçi, işveren ve hükümet temsilcileri arasında eşit olarak paylaşılmıştır.

²¹⁷ M. Gülmez vd., 2013, Ünite 5, s. 124.

²¹⁸ K. Ateşoğulları, 1992, s. 18.

²¹⁹ M. Gülmez vd., 2013, Ünite 5, s. 124.

Komitenin görevi, hükümetler, işçi veya işveren sendikaları örgütleri ile ilgili olarak, sendikal özgürlüğü hakkının ihlaline ilişkin şikâyetleri incelemektir. Komite, söz konusu şikâyet başvurularını, usul olarak bir hukuk mahkemesi tarzında yürütmektedir.

Komite, şikâyeti alır almaz, gözlem ve bilgi için ilgili hükümetlere başvurmaktadır. Eğer üye ülke hükümeti, yapılan suçlamaları cevaplandırmada başarısız olursa, Komite bu şikâyet ile ilgili ayrıntılı bir rapor hazırlamakta ve Yönetim Kuruluna sunmaktadır. Eğer rapor yeterli görülmez ve daha ayrıntılı bilgi istenirse, ilgili ülkenin yerinde gözlenmesi için de talebini belirtmekte ve söz konusu hükümete bildirmektedir. Komite başkanının isteğiyle Genel Direktör devreye girerek ilgili hükümete başvurulmakta ve ziyaretin gerçekleşmesi sağlanmaktadır²²⁰.

Ülke ile ilgili tüm bilgiler toplandıktan sonra Komite, tarafların ileri sürdüğü görüşleri ve iddialarını değerlendirerek çözüm yollarını sunmaktadır. Komite, ilgili hükümetin dikkatini çekerek konu ile ilgili ILO standartlarına uyulması yönünde tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu içerikteki rapor, Yönetim Kuruluna sunulmakta ve daha sonraki işlemler için Yönetim Kurulu devreye girmektedir. SÖK raporlarının, sendikal hak ve özgürlüklerle ilgili sözleşmelerin, Uluslararası Çalışma Konferansı'nın Aplikasyon Komitesi tartışmaları esnasında önemli bir yeri bulunmaktadır²²¹.

Gerek başvurulara gerek genel ve özel şikâyetlere dayalı denetim sistemi, raporlara dayalı düzenli denetim sistemi kadar sık işlemese de, tamamlayıcı olması ve ayrıca sınırlı konuları ele alması bakımından, özellikle sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin sosyal hakların gözetilmesinde etkili olmaktadır²²².

Çalışmanın ilk bölümünde açıklanan ILO'nun temel sosyal güvenliğe dair normlarının öngördüğü hükümler açısından ILO denetim sistemi kapsamına giren ve denetim organlarının da uyulmasını beklediği hususların bazı sigorta kolu çerçevesinde açıklanması yerinde olacaktır.

²²⁰ 2004 yılında, sendikal özgürlükleri alanında Türkiye'de doğrudan temas misyonu gerçekleştirilmiştir. a.g.e., 2013, s. 127.

²²¹ K. Ateşoğulları, 1992, s. 18.

²²² M. Sur, 1997-1998, s. 81.

2.1.3 Denetimde Sosyal Güvenliğin Bazı Normlarının Değerlendirilmesi²²³

Bu alt başlıkta, giriş kısmında da belirtildiği üzere çalışmanın son bölümünde uluslararası sosyal güvenlik normları açısından Türkiye'nin durumunu değerlendirirken ele alınacak olan ILO'nun sosyal güvenliğin asgari normlarına ilişkin bazı sosyal sigorta kollarına ait düzenlemeler ile bu düzenlemeler kapsamında denetim organları tarafından üye ülkelerde uyulmasının beklendiği veya takip edilen hususlar incelenecektir.

Esasen bahse konu düzenleme ve hususlar, ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinde belirtilen konuları oluşturmaktadır. Söz konusu sözleşmeyle ilgili olarak, öncelikle Türkiye'nin kabul ettiği ve uyguladığı bölümlerden bir bölümü (II. Bölüm), yani sağlık yardımları (tıbbi tedaviler) bölümünü, ardından hükümlerini onaylamadığı halde ilerleyen yıllarda mevzuatına dâhil ettiği ve uygulamaya başladığı bir bölümü (IV. Bölüm), yani işsizlik yardımları bölümünü ve son olarak, Türkiye'nin hem onaylamadığı hem halen uygulamadığı bir bölümü (VII. Bölüm), yani aile yardımları bölümünü genel hatlarıyla tanıtmak yerinde olacaktır.

Bu düzenlemeleri ele alırken her biri için sırasıyla, yardımı gerektiren halin tanımı, yani korunan kişinin karşı karşıya kaldığı riskin içeriğini, ardından yardımların kişisel uygulama alanını, yani normların güvence altına aldığı yardımlardan kimlerin yararlanacağı konusunu ve nihayet yardımlara ilişkin maddi uygulama alanını, yani temin edilecek yardımların türü ile yardımlardan yararlanma şartlarını incelemek gerekmektedir.

2.1.3.1 Sağlık Yardımlarına İlişkin Düzenlemeler

ILO denetim organlarının da takip ettiği ve üye ülkelerin uymaları gereken sosyal güvenliğin asgari normlarına ilişkin ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesinde

²²³ Bu alt yan başlığın oluşmasında yararlanılan kaynaklar şunlar olmuştur: M. Humblet ve R. Silva, 2002, s. 17-42; http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO (25.02.2014); T. Centel, 2004, s. 299-353 ve ayrıca, ILO Yönetim Kurulu tarafından belirlenmiş sözleşmeyle ilgili rapor formülerinde yer alan bilgiler.

öngörülen sağlık yardımları (tıbbi tedaviler) ile ilgili hükümler, sözleşmenin II. Bölümünde ve 7 nci ila 12 nci maddelerince düzenlenmiştir.

Buna göre, öncelikle yardım yapılacak durum, sebebi ne olursa olsun hastalık hali ile gebelik, doğum ve tüm bunların doğurduğu neticelerde ortaya çıkan durumdur (madde 8). Sözleşmenin bu bölümünü onaylamış olan her bir üye ülke, korunan kimselere sağlık durumları gerektirdiği zaman, bu bölümün diğer maddelerine uygun olarak, koruyucu mahiyette veya tedavi şeklinde sağlık yardımları yapılmasını teminat altına almak zorundadır (madde 7).

Yardımların kişisel uygulama alanına gelince üye ülkeler, 9 uncu maddede belirlenmiş nüfus gruplarında yer alan belli bir oran üzerindeki kişileri koruma altına almaları gerekmektedir.

Bu maddeye göre, “korunan kimseleri:

- a) Tüm işçi ve hizmetlilerin (ücretlilerin) yüzde ellisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin edilen işçi ve hizmetli grupları ile bunların eş ve çocukları;
- b) Veya, tüm mukimlerin yüzde yirmisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin edilen aktif nüfus grupları ile bunların eş ve çocukları;
- c) Veya, tüm mukimlerin yüzde ellisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin olunan ikamet eden grupları;
- d) Veya, 3 üncü maddeye göre bir beyanın yapılmış olması halinde, en az 20 kişi çalıştıran sanayi işyerlerinde işçi ve hizmetlilerin yüzde ellisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin olunan işçi ve hizmetli grupları ile bunların eş ve çocukları;

oluşturmaktadır”.

Belirtmek gerek ki, denetim organlarına sunulan raporlarda, bu maddeyle ilgili olarak üye ülkeler, yaptıkları seçim doğrultusunda korunan kimse gruplarını

belirttikten sonra yardımlardan faydalanlarla ilgili sayısal verileri vermeleri gerekmektedir.

Türkiye, sözleşmenin onaylanması esnasında bu maddenin d) fıkrasının geçici istisna hükümlerinden yararlanmayı tercih etmiştir. Ancak, aşağıda da belirtileceği üzere, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu böyle bir hükmü öngörmemiştir. Türkiye, aynı zamanda Kodu da onayladığı için artık Türkiye açısından ilk üç seçenektan birisini tercih etmesi, bir başka ifadeyle en azından üç seçenektan birine uyum sağlaması gerekmektedir. Yani, Kod'la birlikte fiilen maddenin d) fıkrasının hükümleri geçersiz hale gelmiştir.

Sağlık yardımlarına ilişkin maddi uygulama alanı ise, 10 uncu maddede düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasına göre: “yardımlar en az; a) hastalık halinde evde yapılacak muayeneler dâhil, pratisyen hekimler tarafından yapılacak muayene ve tedavileri, uzman hekimler tarafından hastanelerde yatarak veya ayakta yapılacak muayene ve tedavilerle hastane dışında sağlanabilen tedavileri, hekimler tarafından gerekli görülüp yazılan ilaçların teminini ve gereken hallerde hastaneye yatırılarak yapılan tedavileri; b) gebelik, doğum ve bunlardan doğan sonuçların olması halinde ise, doğumdan evvel, doğum esnasında ve doğumdan sonra, bir hekim veya diplomalı bir ebe tarafından yapılacak muayene ve tedavileri ile gereken hallerde hastaneye yatırılarak yapılan tedavileri kapsamalıdır.”

Aynı maddenin 2 nci fıkrasına göre: “yardımdan faydalananların veya bunların aile reislerinin, hastalık halinde yapılacak sağlık yardımları masraflarına katılmaları istenebilir. Sağlık yardımlarına katılma şartları ilgiliye ağır bir yük teşkil etmeyecek şekilde tespit edilmelidir.”

3 üncü fıkrası ise: “bu madde gereğince yapılacak yardımlar, korunan kimsenin sağlığını korumayı, çalışma gücünü iade etmeyi ve şahsi ihtiyaçlarını karşılayabilme kabiliyetini artırmayı amaçlamalıdır.” hükmünü düzenlemiştir.

Son fıkra olan 4 üncü fıkra ise: “sağlık yardımlarını sağlamakla görevli Devlet daireleri veya kurumları, kamu idareleri tarafından veya bu idarelerce yetkili kabul edilmiş diğer kuruluşlar tarafından, korunan kimselerin hizmetlerine arz edilen genel

sağlık hizmetlerinden yararlanmalarını, uygun görülebilecek her türlü vasıtalarla, teşvik ederler.” hükmünü getirmiştir.

Bu maddeyle ilgili olarak ise, ulusal raporlarda belirtilmesi gereken önemli hususlar özetle, birinci fıkrasında yer alan değişik yardım türleri hakkında ayrıntılı bilgi ile olması halinde ikinci fıkrasında belirtilen yaralanıcılar açısından yardımlar konusunda doğrudan katkı paylarının varlığına ilişkin açıklayıcı bilgilerden oluşmaktadır.

11 inci ve 12 nci maddeler ise, yardımlardan yararlanma şartlarını düzenlemektedir. 11 inci madde, istismarları önlemek amacıyla yardımlardan yararlanabilmenin, prim ödeme süresi, çalışma süresi veya ikamet süresi olmak üzere içinde sigortalılık süresini barındıran belli bir staj döneminin tamamlanmasına bağlı olabileceği hükmünü düzenlemiştir. Bu şart, diğer tüm sigorta risklerine yönelik sağlanan yardımların verilmesinde de aranmaktadır. 12 inci madde ise, yardımların verilme süresine ilişkin şartları düzenlemiştir. Bu iki maddede belirtilen hususlarla ilgili olarak da raporlarda ayrıntılı bilgilerin verilmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin hükümlerini onaylamadığı halde ilerleyen yıllarda mevzuatına dâhil ettiği ve uygulamaya başladığı diğer önemli bir bölüm ise, işsizlik yardımlarına ilişkin bölümdür.

2.1.3.2 İşsizlik Yardımlarına İlişkin Hükümler

İşsizlik yardımlarına ilişkin hükümler, III. Bölüm olan hastalık yardımlarından hemen sonra gelmek üzere, sözleşmenin IV. Bölümünde ve 19 uncu ila 24 üncü maddeleri tarafından düzenlenmiştir.

Buna göre, öncelikle yardım yapılacak hal, çalışmaya muktedir ve iş almaya hazır bulunan bir kimsenin, uygun bir iş bulma imkansızlığı sebebiyle, ulusal mevzuatta tanımlandığı şekilde, kazancının geçici olarak kesilmesi halidir (madde 20). Ulusal raporlarda, mevzuatın yardımlara hak kazanılması için öngördüğü risk tanımının belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca, sözleşmenin bu bölümünü onaylamış

olan her bir üye ülke, korunan kimselere bu bölümün diğer maddelerine uygun olarak, işsizlik yardımları yapılmasını teminat altına almak zorundadır (madde 19).

Hemen belirtmek gerek ki, Türkiye, işsizlik yardımlarına ilişkin bölümü sözleşmenin onaylanması esnasında kabul etmiş olmasa da, daha sonraki yıllarda (1999) söz konusu sigorta kolunu ulusal mevzuatına dâhil etmiş olmasından dolayı denetim organlarına sunulan raporlarda artık bu bölümle ilgili bilgileri de vermektedir.

Üye ülkeler, yardımların kişisel uygulama konusunda, 21 inci maddede belirlenmiş nüfus gruplarında yer alan belli bir oran üzerindeki kişileri koruma altına almak zorundadır.

Bu maddeye göre, “korunan kimseleri:

- a) Tüm işçi ve hizmetlilerin (ücretlilerin) yüzde ellisinden az olmamak üzere, milli mevzuatla tayin olunan işçi ve hizmetli grupları;
- b) Veya, olay esnasındaki, yani yardım yapılacak hal sırasındaki, geçim kaynakları 67 nci madde hükümlerine uygun olarak mevzuatla tayin edilen sınırları aşmayan tüm mukimler;
- c) Veya, 3 üncü madde gereğince bir beyan yapılmış olması halinde en az 20 kişi çalıştıran sanayi işyerlerindeki işçi ve hizmetlilerin yüzde ellisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin edilen işçi ve hizmetli grupları;

oluşturmaktadır.”

Denetim organlarına sunulan raporlarda ise yine, bu maddeyle ilgili olarak üye ülkeler, yaptıkları seçim doğrultusunda korunan kimse gruplarını belirttikten sonra yardımlardan yararlanılmasına ilişkin sayısal verileri vermeleri gerekmektedir.

İşsizlik yardımlarına ilişkin maddi uygulama alanı ise, 22 nci maddede düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasına göre; “Korunan kimselerin işçi ve hizmetli gruplarından müteşekkil olması halinde, yardım, 65 veya 66 ncı

maddeler hükümlerine uygun olarak hesaplanan bir periyodik ödeme şeklinde olur.” hükmüne yer verilmiştir.

Aynı maddenin 2 nci fıkrası ise ayrıca: “Olay esnasındaki geçim kaynakları belirli sınırları aşmayan tüm mukimlerin korunmuş olması halinde, yardım 67 nci madde hükümlerine uygun olarak hesaplanan bir periyodik ödeme şeklinde olur.” hükmünü düzenlemiştir.

Bu maddelere göre işsizlik yardımları, miktarı örnek sigortalı veya haksahibi kişi (evli ve iki çocuklu erkek) için referans alınan ücretin % 45’ini bulan, dönemsel ve nakdi yardım olarak verilmesi gereken yardımdan oluşmaktadır.

Bu maddeyle ilgili ulusal raporlarda belirtilmesi gereken başlıca husus, üye ülkenin 21 inci madde gereğince yaptığı seçim doğrultusunda, fıkralarda atıf yapılan maddelerde (65, 66 veya 67) belirtilen ve oldukça karmaşık olan dönemsel ödemelerin hesaplanma usulleri hakkında bilgi verilmesi konusudur.

23 ve 24 üncü maddeler ise, yardımlardan yararlanma şartlarını düzenlemektedir. 23 üncü madde yine, yardımların belli bir staj döneminin tamamlanmasına bağlı olarak verilebileceği hükmüne yer vermiştir. 24 üncü madde ise, yardımların verilme süreleri ile başlatılma dönemlerine ilişkin şartları düzenlemiştir. Bu maddeye göre örneğin; “22 inci maddede belirtilen yardım, yardım yapılması gereken halin devamı sürecince sağlanır” hükmüne rağmen akabinde aynı madde, yardım süresinin korunan kimselere göre sınırlandırılabilceğini belirtmiştir. Bu iki maddede belirtilen hususlarla ilgili olarak üye ülkeler yine, ulusal raporlarda konuyla ilgili bilgileri vermeye yükümlüdür.

Türkiye’nin, hem hükümlerini onaylamadığı hem halen ulusal mevzuatına dâhil etmediği fakat kısmen bazı gruplar için cüzi bir şekilde uyguladığı diğer önemli bir bölüm ise, aile yardımları sigortasına ilişkin bölümü oluşturmaktadır.

2.1.3.3 Aile Yardımları Hakkındaki Normlar

Aile yardımları hakkındaki normlar, VIII. Bölüm olan analık yardımlarından önce gelmek üzere, sözleşmenin VII. Bölümünde ve 39 uncu ila 45 inci maddelerince düzenlenmiştir.

Öncelikle, yardım yapılmasını gerektiren hal, mevzuatla tayin edildiği biçimde, çocukların geçimini sağlama yükümlülüğüdür (madde 40). “Çocuk” terimi, zorunlu eğitimin son bulduğu yaşı veya 15 yaşın altında olan bir çocuğu ifade etmektedir. 102 sayılı sözleşme ayrıca, yardımların sağlanacağı çocuk sayısının belirlenmesini ulusal mevzuatlara bırakmaktadır²²⁴. Ulusal raporlarda, korunan kimselerin bu bölümde belirtilen yardımlara hak kazanmaları için yerine getirmeleri gereken şartların nelerden ibaret olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca, sözleşmenin bu bölümünü onaylamış olan her bir üye ülke, korunan kimselere bu bölümün diğer maddelerine uygun olarak, aile yardımları yapılmasını teminat altına almakla yükümlüdür (madde 39).

Türkiye, aile yardımlarına ilişkin bölümü kabul etmemiş olup, sosyal güvenliğe ilişkin ulusal mevzuatında aile yardımları sigortasına yer vermemiştir. Ancak uygulamada, kısmi bir şekilde bazı çalışan gruplarına (devlet memurları) bu yardımları sağlamaktadır.

Yardımların kişisel uygulama alanı konusunda üye ülkeler yine, 41 inci maddede belirtilen nüfus gruplarında yer alan belli bir oran üzerindeki kişileri koruma altına almak zorundadır.

Bu maddeye göre, “korunan kimseleri:

- a) Tüm işçi ve hizmetlilerin (ücretlilerin) yüzde ellisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin edilen işçi ve hizmetli grupları;
- b) Veya, tüm mukimlerin yüzde yirmisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin edilen aktif nüfus grupları;

²²⁴ M. Humblet ve R. Silva, 2002, s. 33.

- c) Veya, olay esnasındaki, yani çocuk geçindirmekle mükellef olduğu süre içerisinde geçim kaynakları mevzuatla tayin olunan sınırları aşmayan tüm mukimler;
 - d) Veya, 3 üncü maddeye göre bir beyanın yapılmış olması halinde, en az 20 kişi çalıştıran sınai işyerlerinde işçi ve hizmetlilerin yüzde ellisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin olunan işçi ve hizmetli grupları;
- oluşturmaktadır”.

Denetim organlarına sunulan raporlarda yine, bu maddeyle ilgili olarak üye ülkeler, yaptıkları seçim doğrultusunda korunan kimse gruplarını belirterek bunlarla ilgili sayısal verileri sunmaları gerekmektedir.

Yardımlara ilişkin maddi uygulama alanı ise, 42 nci maddede düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre; “Yapılacak yardımlar;

- a) Mevzuatla tayin edilmiş bir staj süresini tamamlayan her korunan kimseye periyodik ödemeler (nakdi) yapılması;
- b) Veya, çocuklara yiyecek, giyecek, mesken, tatil geçirme yerleri veya ev idaresinde yardım (ayni) sağlanması;
- c) Yahut, (a) ve (b) fıkralarında yazılı yardımların birleşiminin temini;

şeklindedir.”

Bu maddeyle ilgili olarak ulusal raporlarda, öncelikle hangi yardım türünün seçildiğinin belirtilmesi, ardından seçilen yardım türüne göre sağlanan yardımlara ilişkin bilgilerin sunulması gerekmektedir.

Yardım miktarının tespiti konusuna gelince, diğer yardımlardan farklı olarak örnek sigortalı veya haksahibi kişiyi referans alarak değil genel bir usulle belirlenmektedir. 44 üncü maddeye göre; “yapılacak yardımların tutarı,

- a) 66 ncı maddede belirtilen esaslara uygun olarak tesbit edilecek bir erkek işçinin ücretinin % 3'ü ile korunan kimselerin çocukları sayısının çarpımına;
- b) Veya, bu ücretin % 1,5'u ile tüm mukimlerin çocukları sayısının çarpımına; eşit olmalıdır.”

Son olarak, 43 üncü ve 45 inci maddeler, yardımlardan yararlanma şartlarını düzenlemektedir. 43 üncü madde; “yardımların en az mevzuatla tayin edilen şekle göre, belirli bir süre içinde ya üç aylık prim ödeme veya çalışma ya da bir senelik ikamet şartlarından birini yerine getiren korunan kimseler için temin edildiğini” belirtmektedir. 45 inci madde ise, yardımların verilme sürelerine ilişkin şartları düzenlemiştir. Bu madde; “Periyodik ödemeler şeklinde yapılacak yardımlar, yardımı gerektiren halin devamı süresince sağlanır” hükmünü düzenlemiştir.

Çalışmanın bu alt başlığında görüleceği üzere ILO, genel anlamda geliştirdiği uluslararası normlara ilişkin kapsamlı bir denetim mekanizmasını kurmuş olup, normların öngördüğü hükümlerin üye ülkelerce uygulanması konusunda etkin şekilde faaliyetlerini yürütmektedir.

Bununla birlikte, Avrupa Konseyi'nin de, gerek raporlamaya gerek şikayet usulüne dayalı ILO'nun denetim sisteminden etkilenecek oluşturduğu ve genel olarak benzerlikler taşımasına rağmen esasen temel bazı farklılıklar içeren denetim ve izleme mekanizmaları bulunmaktadır.

2.2 AVRUPA KONSEYİ'NİN DENETİM YÖNTEMLERİ

Öncelikle belirtmek gerek ki, üye ülkelerin genel olarak Avrupa Konseyi'nin temel ilke ve amaçlarından insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine ilişkin durumlarını izlemeye yönelik Konsey'in, çalışmanın birinci bölümünde ele alınan temel ve diğer organları tarafından yürütülen siyasal (örneğin, Parlamenterler Meclisi, Bakanlar Komitesi) veya yargısal (AİHM) denetim mekanizmaları bulunmaktadır.

Ancak, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün denetim sisteminde öngörüldüğü gibi, geliştirilen ve kabul edilen uluslararası normların tümünü birden kapsayan ve tümüne

aynı derecede uygulanan “anayasa içi”²²⁵, yani başka bir ifadeyle, kaynağını doğrudan kuruluş anayasasından alan genel bir denetim mekanizmasının aksine, normların uygulanması ve takip edilmesine yönelik Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulmuş denetim mekanizmaları, öncelikle “sözleşme içi”, yani kaynağını sözleşmeler, onları değiştiren protokoller veya ek protokollerden alan bir denetim sistemi üzerine kurulmuştur. Karar verici organlar ise, bu sistem içerisinde sonradan devreye girmektedir. Ayrıca, diğer önemli ve temel bir fark ise, Konsey sistemi içerisinde ILO sistemindeki gibi üçlü temsil esasına dayalı bir yapının olmamasıdır.

Dolayısıyla, Avrupa Konseyi’nin denetim yöntemlerini daha ziyade sözleşmelerin belirlediği kurallar çerçevesinde ele almak ve incelemek gerekmektedir. Çalışmanın birinci bölümünde izlenmiş olan sıralamadan hareketle öncelikle, Avrupa Sosyal Şart sisteminin öngördüğü denetim yöntemlerini, ardından da Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu çerçevesinde yürütülen izleme mekanizmalarını tanıtmak uygun olacaktır.

2.2.1 Sosyal Şart’ın Uygulanmasının Denetimi²²⁶

Niteliği gereği hukuksal bağlayıcılığı olan Avrupa Sosyal Şartı ile Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, uluslararası anlamda insan haklarından sayılan birçok temel sosyal ve ekonomik hakkı bir arada sunarken, bu hakları güvence altına alan ve Akit Tarafların sözleşme hükümlerine uymalarını amaçlayan bir denetim mekanizmasını da geliştirmiştir²²⁷.

Avrupa Sosyal Şartı sisteminde denetime ilişkin düzenlemeler, 1961 tarihli Şart’ın II. Bölümünde yer almaktadır. Bununla birlikte, Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart ayrıca denetim sistemi ile ilgili düzenlemelere yer vermemiş, düzenlendiği yükümlülüklerin uygulanması açısından ise Sosyal Şart ile aynı denetim sistemini kabul ettiğini belirtmekle yetinmiştir. Buna göre, Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart’ın IV. Bölümünün C maddesi; “*Şart’ta yer alan yükümlülüklerin uygulanmasına ilişkin*

²²⁵ M. Gülmez, 2011, s. 259.

²²⁶ Bu alt başlığın hazırlanmasında ayrıca, ÇSGB DİYİH Genel Müdürlüğünce derlenmiş bilgilerden faydalanılmıştır.

²²⁷ H. Ataman, 2010, s. 30-31.

denetim” hususunda “Bu Şart’ta yer alan hukuksal yükümlülüklerle uygunluk, Avrupa Sosyal Şartı’ndaki ile aynı denetime tabi olacaktır” hükmünü getirmiştir²²⁸.

Avrupa Sosyal Şartı sistemine taraf olan üye ülkeler, öncelikle, Şart’ta yer alan yükümlüklerini yerine getirmek amacıyla geliştirdikleri ulusal mevzuat ile bu mevzuatın fiilen uygulanmasına ilişkin Avrupa Konseyi’ne düzenli raporlar sunmaktadır²²⁹.

Bu raporlar daha sonra, bağımsız üyelerden oluşan bir Komite (*Avrupa Sosyal Haklar Komitesi*) tarafından incelenmekte, söz konusu Komite tarafından Şart’a uygun olmadığına karar verilen ülke durumları ise, üye ülkelerin temsilcilerinden müteşekkil bir Komite (*Hükümet Komitesi*) tarafından ele alınmakta, ardından bu durumlara ilişkin ilgili ülkeler sözlü ve/veya yazılı savunma yapmaya çağrılmaktadır.

Hükümet Komitesi’nin oturumları sırasında yapılan görüşmeler sonucunda yaptırım uygulanacak ülkeler ile yaptırımın türü (uyarma ve tavsiye) belirlenmekte ve alınan bu kararlar, nihai kararını vermesi için Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’ne önerilmektedir.

Ayrıca, 1998 yılından bu yana, aynı bağımsız organ tarafından yürütülmekte olan ve yine son kararı Bakanlar Komitesi’nin aldığı, temel denetim sistemini tamamlayan bir toplu/kolektif şikâyet/talep sistemi (*procédure de réclamations collectives*) ihdas edilmiştir. Türkiye’nin imzalamadığı 1995 tarihli Ek Protokol tarafından tesis edilen sistem kısaca ele alınacaktır.

2.2.1.1 Ulusal Raporlara Dayalı Denetim Sistemi

Ulusal raporlara dayalı denetim sistemi, Sosyal Şart’ın 21 inci ve 22 nci maddelerinde öngörülmüş ve şu şekilde düzenlenmiştir²³⁰:

- “Kabul Edilmiş Hükümlere İlişkin Raporlar” başlıklı 21 inci madde uyarınca:
“*Akit Taraflar, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri’ne iki yıllık aralıklarla*

²²⁸ Gözden Geçirilmiş ASS, IV. Bölüm, Madde C. Şart için bkz. dipnot 128, çevirisi için dipnot 147.

²²⁹ *Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber*, 2001, s. 32. S. Erdoğan vd., 2013, s. 156.

²³⁰ “Avrupa Sosyal Şartı” Bkz. RG. 14.10.1989, No: 20312.

Bakanlar Komitesince belirlenecek biçime göre bu Şart'ın II. Bölümünün kabul etmiş oldukları hükümlerinin uygulanmasına ilişkin bir rapor gönderir.”

- “Kabul Edilmemiş Hükümlere İlişkin Raporlar” başlıklı 22 nci madde gereğince: *“Akit Taraflar, Bakanlar Komitesince istenilen ve uygun aralıklarla Genel Sekretere, onaylamaları veya kabulleri sırasında veya sonraki bir bildirimde bu Şart'ın II. Bölümünün kabul etmemiş oldukları hükümlerine ilişkin raporlar gönderir. Bakanlar Komitesi, zaman zaman bu raporların hangi hükümler hakkında ve hangi biçimde verileceğini belirler.”*

Ayrıca, Torino Protokolü²³¹ ile değiştirilmiş 23 üncü madde: *“Taraflar ülkelerden her biri, bu iki madde uyarınca sunulan raporların bir örneğini, Hükümet Komitesi toplantılarına davet edilecek uluslararası işçi ve işveren örgütlerine üye olan kendi ulusal örgütlerine gönderecektir”* hükmüne yer vermektedir.

ILO'nun raporlara dayalı denetim sisteminden esinlenmiş olan Avrupa Sosyal Şartı sistemine dâhil üye ülkelerin düzenli aralıklarla rapor sunma zorunluluğu söz konusu maddelerle düzenlenmiştir.

Onaylanmış hükümlerle ilgili ise raporlarda; Şart'ın her madde ve fıkrası için Bakanlar Komitesi tarafından belirlenmiş standart rapor soru formunda istenilen bilgiler ile Sosyal Haklar Komitesi'nin ilgili maddeler hakkında yaptığı yorumlar ve ayrıca, müteakip raporlama evresi sırasında uyumsuzluk durumu veya bilgi eksikliğinden dolayı Komite tarafından talep edilen bilgiler ve nihayet, Şart'a uygun bulunmayan ulusal mevzuat ve uygulamalara ilişkin açıklamalara yer verilmesi gerekmektedir.

Akit Taraflar, ilk yıllarda kabul ettikleri tüm hükümlerle ilgili raporlarını iki yılda bir sunmaktayken, denetim organının iş yükünü hafifletmek amacıyla sistemin yapısı değiştirilmiş, “çekirdek” ve “çekirdek olmayan” hükümlerin iki ve dört yılda bir olmak üzere farklı dönemlerde raporlanmasına başlanmıştır. Ancak, bu yeni sistemin

²³¹ RG. 15.02.2004, No: 27142.

takibinin zorluğundan dolayı, Bakanlar Komitesi 2006 yılında raporlama sistemine bir açıklık getirmeye ve sistemi tek aşamalı bir sistem altında toplamaya karar vermiştir²³².

2007 yılında uygulanmaya başlanan yeni sisteme göre, üye ülkeler yıllık raporlarını her yıl dönüşümlü olarak **istihdam, eğitim ve eşit fırsat** (Şart'ın I. Grup hükümleri: madde 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24 ve 25); **sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal koruma** (2. Grup hükümler: madde 3, 11, 12, 13, 14, 23 ve 30); **çalışma hakları** (3. Grup hükümler: madde 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 ve 29) ve **çocuk, aile ve göçmenler** (4. Grup hükümler: madde 7, 8, 16, 17, 19, 27 ve 31) konularını ele alacak şekilde sunmakla yükümlü kılınmıştır. Şart'ta yer alan temel hakların bu şekilde dört konu grubu altında toplanmasıyla sistem daha anlaşılır hale gelmiş ve üye ülkelere her yıl rapor sunma imkânı verilmiştir. Böylece, Şart'taki her bir hüküm hakkında dört yılda bir rapor sunulması sistemi getirilmiştir²³³.

Ayrıca, Şart'ın 22 nci maddesi gereğince onaylanmamış hükümler için Bakanlar Komitesi, 2002 tarihinde, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı onaylayan üye ülkelerin onay tarihini takiben her beş yılda bir rapor sunmalarını kararlaştırmış ve Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nden, ilgili ülkelerle birlikte, raporların sunumu ve incelenmesi için gerekli düzenlemeleri yapmasını istemiştir²³⁴.

Raporların incelenmesi ise, bağımsız bir organ tarafından yapılmaktadır.

- *Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin İnceleme ve Değerlendirmeleri*

Avrupa Sosyal Şartı kapsamında öngörülen raporlara dayalı denetim sisteminin ilk aşaması, temelde Sosyal Şart'ın 25 inci maddesi tarafından oluşturulan, madde başlığında ismi *Bağımsız Uzmanlar Komitesi* olarak geçmesine rağmen 1998 yılında alınan bir kararla ismi "**Avrupa Sosyal Haklar Komitesi**" (kısaca Sosyal Haklar Komitesi) olarak değiştirilen ve Akit Taraflarca aday gösterilen "üstün karakterli ve ulusal ve uluslararası sosyal konularda ehliyeti tanınmış uzmanlardan" oluşan bir

²³² Olivier De Schutter, *Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa*, Avrupa Konseyi Yayınları, Ankara, Kasım 2010, s. 14.

²³³ a.g.e., s. 14.

²³⁴ a.g.e., s. 17.

liste üzerinden Bakanlar Komitesi tarafından, görev süreleri bir defaya mahsus uzatılmak üzere, 6 yıllığına seçilen ve yine Bakanlar Komitesi'nin 2001 yılında aldığı bir kararla üye sayısı 15'e yükseltilmiş olan bağımsız bir organ tarafından yürütülmektedir²³⁵.

Şart'ın 26 ncı maddesi kapsamında toplantılarına ILO'dan danışman sıfatıyla bir temsilcinin davet edildiği Sosyal Haklar Komitesi öncelikle, Akit Tarafların yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini tespit etmekle yükümlüdür. Ardından, üye ülkelerin taahhütlerini yerine getirmelerini sağlamaya yönelik değerlendirmeler yapmaktadır. "Sonuçlar" (*Conclusions*) olarak adlandırılan Sosyal Haklar Komitesi'nin değerlendirmeleri, "olumlu/uygun" (*conformes*) veya "olumsuz/uygunsuz" (*non-conformes*) sonuçlar şeklinde olmakta, ülke durumunu değerlendirmeye ilişkin bilgi eksikliğinin olması halinde ise, değerlendirme sonuçları bir sonraki denetim evresine kadar ertelenmektedir²³⁶.

Yılda 8-10 kez birer hafta süreyle toplanan Sosyal Haklar Komitesi, sonuç kararlarını alırken, üye ülkelerin sunduğu raporların dışında başka kaynaklardan ve başta Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) olmak üzere, işçi ve işveren temsilcisi örgütler tarafından hazırlanan raporlardan da faydalanmaktadır²³⁷.

Sosyal Haklar Komitesi ayrıca, 1995 tarihli Ek Protokol'le kabul edilen "kollektif şikâyet" sisteminde öngörülen denetimden de sorumlu organdır.

Sosyal Haklar Komitesi'nin verdiği kararlar, "Şart'a Taraf olan Devletlerin, ulusal mevzuat, düzenleme ve uygulamalarının Şart'tan doğan yükümlülükleri ile uygunluğunun hukuki açıdan" değerlendirilmesinin yansımasıdır²³⁸. Bu durum, Şart'ın değiştirilmiş 24 üncü maddesinde yer almaktadır²³⁹.

Yargısal bir statüye sahip olmasa da, "hukuki ve teknik" bir denetim görevini yerine getiren Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin verdiği kararlar sırasında Avrupa

²³⁵ Avrupa Konseyi yayını, s. 22. Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber, 2001, s. 37. H. Ataman, 2010, s. 32.

²³⁶ Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber, 2001, s. 38-39. H. Ataman, 2010, s. 34-35.

²³⁷ O. De Schutter, 2010, s. 15

²³⁸ a.g.e.

²³⁹ Bkz. RG. 15.02.2004, No: 27142.

Sosyal Şartı'na ilişkin Şart'ın normlarını açıklayıcı nitelikte olan değerlendirme ve yorumlar (içtihatlar) da yapmaktadır²⁴⁰.

- ***Denetimde Hükümet Komitesi'nin İşlevi***

Sosyal Haklar Komitesi'nin aldığı kararlar sonuçsuz kalmamakta, Parlamenter Meclisiyle birlikte esasen “izleme” işlevi gören Hükümet Komitesi'ne sunulmaktadır²⁴¹. Hükümet Komitesi, değiştirilmiş Şart'ın 27 nci maddesi gereğince, “gerekçe sunmak suretiyle sosyal, ekonomik ve diğer siyasi hususlar çerçevesinde her bir Akit Taraf'a yönelik Bakanlar Komitesi tavsiye kararlarının konusunu belirlemektedir”²⁴².

Komite'nin görevi, Sosyal Haklar Komitesi tarafından tespit edilen uyumsuzlukların sonuçları konusunda siyasi bir değerlendirme yaparak, Bakanlar Komitesiyle birlikte uyumsuzlukların ortadan kaldırılmasını amaçlayan yönlendirmelerde bulunmaktadır.

Torino'daki Bakanlar Konferansı'nın nihai kararına ve 11 Aralık 1991 tarihli Bakanlar Komitesi'nin kararına göre Hükümet Komitesi, Avrupa Sosyal Şartı hükümlerinin yorumlanmasını yapmamakta, Değişiklik Protokolü'nün 4 üncü maddesinde öngörülen sorumlulukları üstlenmektedir. Protokol tarafından Şart'ın değiştirilmiş 24 üncü maddesine göre hukuksal açıdan değerlendirmeyi yalnız Avrupa Sosyal Haklar Komitesi yapmaktadır²⁴³. Bu durum bir bakıma, “denetleyici” durumunda olan bir organın üyelerinin aynı zamanda sözleşmeye de taraf ülke temsilcilerinden olmaları münasebetiyle ortaya çıkabilecek menfaat çatışmalarını önlemeyi amaçlamaktadır.

Hukuki bir değerlendirme yapmakla yükümlü Sosyal Haklar Komitesi ile tespit edilen uyumsuzlukların sonuçları hakkında siyasi bir değerlendirme sunmakla

²⁴⁰ H. Ataman, 2010, s. 35.

²⁴¹ C. Benelhocine, 2011, s. 49.

²⁴² O. De Schutter, 2010, s. 15

²⁴³ *Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber*, 2001, s. 32.

görevli Hükümet Komitesi'nin aralarındaki bu görev dağılımı, 1991 tarihli Torino Protokolü'nün en önemli sonucu olmuştur²⁴⁴.

Avrupa Sosyal Şartı'nın 27 nci maddesi gereğince Hükümet Komitesi, ister Avrupa Sosyal Şartı isterse Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı olsun, Akit Tarafların hükümet temsilcilerden oluşmaktadır. İki işveren ve uluslararası sendikal örgütlerinden gelen gözlemciler, danışman sıfatıyla toplantılara katılmak üzere davet edilir²⁴⁵.

Şart'ın 27 nci maddesine göre Hükümet Komitesi'nin rolü, Bakanlar Komitesi için bir rapor hazırlamaktır. Hükümet Komitesi, söz konusu raporda Sosyal Haklar Komitesi'nin uyumsuzluk kararı aldığı ulusal durumlar arasından tavsiye kararına konu olacak durumları seçmektedir²⁴⁶.

Hükümet Komitesi, Şart'a uymayan veya Sosyal Haklar Komitesi'nin böyle bir durumu değerlendirebilmesi için ihtiyaç duyduğu bilgileri temin etmeyen üye devletlere **uyarılarda** bulunabilir²⁴⁷.

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin her bir olumsuz sonucu, Hükümet Komitesi tarafından incelenmektedir. Hükümet Komitesi toplantılarının sonucunda ülke temsilcisinin sağladığı bilgilerin de ışığında, Komite, genellikle ilgili devlete bir tavsiye yöneltip yöneltmeme konusunu oylamaya sunar. Eğer tavsiye yöneltilmesi konusunda bir çoğunluk sağlanamazsa, Hükümet Komitesi söz konusu devlete bir uyarıda bulunulmasına karar verebilir. Olumsuz bir sonuçtan sonra uyarı yapıldığı zaman, bu durum devletin Şart altındaki yükümlülüklerini yerine getirmek için tedbir alması gerektiğinin bir göstergesidir. Bunun, yerine getirilmemesi halinde ise, Komite bir sonraki denetim dönemi sırasında bir tavsiye kararı teklifini yapabilir²⁴⁸.

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin mükerrer bilgi eksikliğinden dolayı sonuçlarını ertelediği ulusal durumlar da Hükümet Komitesi tarafından

²⁴⁴ O. De Schutter, 2010, s. 15

²⁴⁵ H. Ataman, 2010, s. 35. RG. 15.02.2004, No: 27142.

²⁴⁶ a.g.e., s. 35. *Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber*, 2001, s. 40.

²⁴⁷ *Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber*, 2001, s. 104.

²⁴⁸ a.g.e.

incelenmektedir. Hükümet Komitesi, söz konusu ülkenin bir sonraki raporunda ilgili tüm bilgileri temin etmesini teşvik etmek üzere bir uyarıda bulunmaya karar verebilir. Gerekli bilginin verilmemesi durumunda daha sonraki denetim dönemi esnasında bir tavsiye kararı alınmasını Bakanlar Komitesi'ne teklif edilebilir²⁴⁹.

- **Bakanlar Komitesi'nin Rolü**

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi'nin karar verme organıdır. Avrupa Sosyal Şartı denetim sistemi kapsamındaki rolü, hem ulusal raporları hem kolektif şikâyetleri esas alan süreçte, sürecin son aşamasında müdahaleci olmasıdır. Ulusal raporlara dayalı denetim sürecinde Bakanlar Komitesi değiştirilmiş Şart'ın 28 inci maddesi gereğince²⁵⁰, Sosyal Haklar Komitesi'nin sonuçlarını kendisine bildiren Hükümet Komitesi raporunu aldıktan sonra, her bir denetim evresini sona erdiren bir karar almakta ve gerek gördüğü durumlarda ilgili Akit Tarafa tavsiye kararı yöneltmektedir²⁵¹.

Olumsuz bir sonucun konusu olan bir durumun telafi edilmemesi halinde, Bakanlar Komitesi, Hükümet Komitesi'nin teklifi üzerine, ilgili devlete bir **tavsiye kararı** yöneltmesine karar verebilir. Tavsiye kararında söz konusu devletin, durumu düzeltmek için uygun tedbirleri alması talep edilebilir. Bakanlar Komitesi, Hükümet Komitesi'nin raporuna dayanarak, tüm denetim döngüsünü kapsayan ve ilgili Akit Tarafa yönelik tavsiye kararlarını içeren kararını üçte iki çoğunlukla alır²⁵².

Torino Protokolü'nün uygulanmaya başlamasından bu yana Bakanlar Komitesi, Şart'a uygun hareket etmeme konusunda bazı Devletlere yönelik sınırlı sayıda tavsiye kararı almıştır. Genelde bu tür tavsiye kararlarında ilgili hükümetten, Sosyal Haklar Komitesi'nin sonuç bildirgesini dikkate alması ve bir sonraki raporda Şart'a uygunluğu sağlamak için aldığı önlemleri paylaşması istenir.

²⁴⁹ a.g.e.

²⁵⁰ Bkz. RG. 15.02.2004, No: 27142.

²⁵¹ H. Ataman, 2010, s. 44.

²⁵² a.g.e., s. 44. Değiştirilmiş Şart, Madde 28.

Bağlayıcı yasal güçleri olmamasına rağmen, tavsiye kararları Şart'ın denetim mekanizması için ülkelere yaptırım uygulanması şeklinde ortaya çıkan bir siyasi araç olmuş, bu imkân, bazı durumlarda söz konusu ülkelerin kendi mevzuatlarını Şart'ın gereklilikleriyle uyumlu bir hale getirmek amacıyla mevzuatlarında değişiklikler yapmalarına vesile olmuştur²⁵³.

Türkiye, 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nın temel ve temel olmayan maddelerinin uygulanmasına ilişkin olarak onaylamış bulunduğu 1989 yılından 2008 yılına kadar Avrupa Konseyi'ne 14 "Ulusal Rapor" sunmuştur. Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart'ın uygulanmasına ilişkin olarak ise, 2008 tarihinden 2014 yılına kadar 6 "Ulusal Rapor" sunmuştur.

2.2.1.2 Toplu Şikâyet veya Kolektif Başvuru Prosedürü

Toplu şikâyet sistemini tesis eden Avrupa Sosyal Şartı Ek Protokolü²⁵⁴ 9 Kasım 1995 tarihinde imzaya açılmış, 1 Temmuz 1998 tarihinde ise yürürlüğe girmiştir. Hükümet raporlarına dayalı denetleme ve incelenme sistemine ilaveten getirilen yöntemin amacı, Sosyal Şart'ın ihlal edildiği iddialarının toplu şikâyet usulü çerçevesinde incelenmesini temin ederek, Şart'ın denetim mekanizmasının etkinliğini arttırmaktır²⁵⁵. Bu amaçla, işçi ve işveren sendikalarına, bazı uluslararası sivil toplum kuruluşlarına denetim sürecine bağımsız bir şekilde müdahalede bulunmalarına imkân tanınmıştır²⁵⁶.

Temel hakların korunması için kurulmuş diğer bazı uluslararası şikâyet mekanizmasının aksine bu yöntemde, şikâyette bulunan örgütlerin iddia konusu ihlalle doğrudan doğruya ilgilerinin olması veya kendilerinin mağdur olması şartı ile şikâyette bulunulmadan önce iç hukuk yollarının tüketilmiş olması şartı aranmamaktadır. Ayrıca, şikâyetin daha önce veya aynı anda başka bir uluslararası kuruluş önüne götürülmüş olması şikâyet başvurusunda bulunmaya engel değildir²⁵⁷.

²⁵³ *Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber*, 2001, s. 46.

²⁵⁴ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/158.htm> (19.03.2014)

²⁵⁵ *Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber*, 2001, s. 65.

²⁵⁶ H. Ataman, 2010, s. 34.

²⁵⁷ Tekin Akıllıoğlu (Avrupa Sosyal Haklar Komitesi eski üyesi), "Avrupa Sosyal Şartı Üzerine Bazı Gözlemler", www.idare.gen.tr/akillioglu-sosyalsart.htm, 2004. (19.12.2013)

Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart'ta da kolektif şikâyet hakkı tanınmış olup, bu hak Şart'ın "*Kolektif Şikâyet*" başlıklı D maddesi altında yer almaktadır²⁵⁸. Ancak, bu hakkın kullanılabilmesi için öncelikle ilgili ülkenin 1995 tarihli Ek Protokolü kabul etmiş olması gerekmektedir.

Toplu şikâyette bulunma konusunda standart bir başvuru formu bulunmamakla birlikte, şikâyetlerin yazılı olarak sunulması ve şikâyetçi örgütün yetkili temsilcisi tarafından imzalanması gerekmektedir²⁵⁹.

Başvuru yapabilecek kuruluşlar ise, herhangi bir Akit Taraf ile yalnız kendi devleti aleyhine başvuru yapabilenler olmak üzere iki grupta toplanmaktadır²⁶⁰:

- ✓ Avrupa Konseyi nezdinde danışman statüsünde bulunan ve Hükümet Komitesi tarafından oluşturulan listede yer alan kuruluşlar ile uluslararası kuruluşların Avrupa'daki en üst düzey örgütleri (ETUC, BUSINESSEUROPE ve Uluslararası İşverenler Örgütü-IOE),
- ✓ Ulusal temsil niteliğine sahip işçi ve işveren sendikaları ile ulusal sivil toplum kuruluşları.

Toplu şikâyetler, ilk olarak kabul edilebilirliği hakkında karar vermesi gereken Sosyal Haklar Komitesi tarafından incelenmektedir. Eğer şikâyet kabul edilebilir bir şikâyet ise, Komite esas üzerindeki incelemesini yapmakta ve sonuçlarını ihtiva eden bir raporu Bakanlar Komitesi'ne sunmaktadır. Süreci kapatan kararı ise yine Bakanlar Komitesi almaktadır. 1998-2010 tarihleri arasında Sosyal Haklar Komitesine bu prosedür kapsamında 63²⁶¹ başvuru yapılmıştır.

2.2.1.3 Denetim Sisteminde Normların Değerlendirilmesi

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, Akit Tarafların Sosyal Şart'ın yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini değerlendirirken, ulusal raporların incelenmesi

²⁵⁸ Bkz., RG. 09.04.2007, No: 26488.

²⁵⁹ *Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber*, 2001, s. 65.

²⁶⁰ T. Akıllıoğlu, 2004.

²⁶¹ Rüçhan Işık (ASHK üyesi), *Anayasal Sosyal Haklar* kitabından makale, Legal Yayın, 2012, s. 60.

sonucunda ülke mevzuat ve uygulamalarına ilişkin değerlendirmeler ile yukarıda belirtilen örgütler tarafından yapılan toplu şikâyet başvurularının incelenmesi sonucunda alınan kararlara dayanarak, güvence altına alınan haklarla ilgili zaman zaman yorumlar yapmaktadır.

Bu yorumlar aynı zamanda, ekonomik ve sosyal haklarla kişisel hak ve özgürlüklerin birlikte ele alınması gerektiğine dair somut birer örnek teşkil etmektedir. Bu bağlamda Komite, yeri geldikçe Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararlarındaki yorumlarına da atıfta bulunmaktadır²⁶².

Sosyal Haklar Komitesi'nin, Şart'ın diğer maddelerinde de olduğu gibi, genel olarak her maddenin her bir fıkrasına yönelik istenilen ulusal mevzuat ve değişiklikler, uygulamaya yönelik alınan önlemler ve istatistiki verilerle ilgili Taraf Devletlerce sunulması gereken bilgilere ilaveten, çalışmanın ilk kısmında ele alınan ve Türkiye'nin de kabul ettiği sosyal güvenliğe dair temel normlarına²⁶³ ilişkin maddelerle ilgili yapmış olduğu açıklayıcı yorumları²⁶⁴ şu şekilde özetlemek mümkündür:

- *Sosyal Güvenlik Hakkı (Madde 12)*

Komite, bu maddenin uygulanmasıyla ilgili olarak örneğin, **birinci fıkrası** için geleneksel sosyal güvenlik kolları bakımından bir sistem oluşturulması ve sürdürülmesi, sistemin kişisel ve maddi uygulama alanı ile prime dayalı ve dayalı olmadan yapılacak yardımlar ve yeterlilikleri konusunun yeterli bir düzeyde sağlanması gerektiğini bildirmektedir.

Komite ayrıca, maddenin **2. fıkrasında** Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'na yapılan göndermeyi teyit etmekle birlikte, **3. fıkra** kapsamında sürdürülebilirlik adına sosyal güvenlik sistemine yönelik yapılacak reformların, en azından zorunlu ve yeterince kapsayıcı temel bir rejimi sürdürmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

²⁶² H. Ataman, 2010, s. 47. O. De Schutter, 2010, s. 24.

²⁶³ İlgili maddeler için bkz. s. 55-58.

²⁶⁴ Bakanlar Komitesi'nin 2008 tarihli raporların hazırlanması için düzenlediği formüller ile ÇSGB DİYİH Genel Müdürlüğüne hazırlanan rapor hazırlama kılavuzları ve Ulusal Raporlardan alınmıştır.

Muamele eşitliği ile hakların muhafazası ve birleştirilmesini düzenleyen **4. fıkra** için; muamele eşitliği konusunda prime dayalı yardımlar söz konusu olduğu zaman doğrudan (vatandaşlık şartı) veya dolaylı (ikamet şartı, vb.) hiçbir şekilde ayrımcılığın yapılmaması, diğer taraftan, örneğin aile yardımlarında öngörülebileceği gibi prime dayalı olmayan yardımlar söz konusu olduğunda ise, ağır ikamet koşullarının öne sürülmemesi hususlarını dile getirmektedir. Hakların muhafazası konusunda ise Komite, ikili veya tek taraflı anlaşmaların yapılması gerektiğini vurgulamaktadır.

- ***Çalışan Kadınların Analığının Korunması Hakkı (Madde 8-Fıkra 1)***

Kadınlara doğumdan önce ve sonra, ücretli izin veya yeterli sosyal güvenlik yardımı veya kamu kaynaklarından yararlandırma yoluyla toplamda en az 14 haftalık bir izin sağlamayı öngören maddenin **birinci fıkrası** için söz konusu iznin, tüm ücretli çalışan kadın kategorilerine sağlanması gerektiğini belirtmekle birlikte Komite, bu iznin her durumda doğum sonrası dönem için en az 6 hafta zorunlu olması ve bunun kişinin tercihine bırakılmaksızın yerine getirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Bu bağlamda, analık izninin sağlanması ancak, izin dönemi süresince ücret ödemesinin devam etmesi veya ücrete denk bir maaşın sağlanması veya bir sosyal güvenlik ödeneği veya sosyal yardım sağlanması yoluyla yerine getirilebilir. Ödenek veya yardım miktarı ise, yeterli düzeyde ve ücrete eşit veya ücrete yakın olmalıdır.

- ***Ailenin Sosyal, Yasal ve Ekonomik Korunma Hakkı (Madde 16)***

Sosyal, yasal ve ekonomik yönden toplumun farklı aile yapılarının korunmasını sağlayacak önlemler hususunda yapacakları tercihlerde Akit Tarafların serbest olduklarını belirtmekle beraber Komite, ekonomik bir korumanın sağlanmasını yerine getirirken, Eurostat tarafından hesaplanan ortalama net aile gelirini temel alarak ailelerin büyük bölümü için ek bir gelir oluşturacak aile veya çocuk yardımlarını sağlamaları gerektiğini bildirmektedir. Ayrıca bu yardımların, başka ekonomik koruma önlemleriyle güçlendirilebileceğini vurgulamaktadır.

- ***Sağlığın Korunması Hakkı (Madde 11)***

Söz konusu maddenin, özellikle de sağlığın bozulmasına yol açan nedenlerin ortadan kaldırılmasını öngören **birinci fıkrası** için Sosyal Haklar Komitesi, bu hükmün yerine getirilmesi kapsamında sağlık sisteminin sağlık risklerine cevap verebilecek kapasitede ve ayırım yapılmaksızın herkes için erişilebilir olması gerektiğini ifade etmektedir. Buna göre, örneğin; tedaviye erişebilme şeffaf kıstaslara dayanmalı, sağlık personeli ve tesisleri yeterli sayıda olmalı ve ayrıca, hamile kadınlar ve çocuklar için ücretsiz ve düzenli tıbbi kontrol ve tarama imkânı sağlanmalıdır.

- ***Yaşlıların Sosyal Korunma Hakkı (Madde 23)***

Maddeyle ilgili Komite, yaşlıların mümkün olduğu sürece toplumun birer üyesi olarak kalmaları için, sağlanacak olan emekli aylıkları ile diğer devlet yardımlarının “onurlu bir yaşam” sürdürebilmelerine yetecek düzeyde olması gerektiğini vurgulamakta, emekli aylıklarının enflasyon ve ücret artışlarına endeksli olması gerektiğini ve bu bağlamda, Akit Taraf ülkenin durumunu değerlendirmek için, yaşlılık aylıklarının ortalama ücret düzeyleri ve genel hayat pahalılığı ile karşılaştırılacağını beyan etmektedir.

Avrupa Sosyal Şartı, sosyal güvenlik hakkı ile sosyal ve tıbbi yardım hakkını ayırmaktadır. Sosyal hizmetler kapsamına giren bu hak esasen, ***Sosyal ve Tıbbi Yardım Hakkı (Madde 13)*** başlıklı maddede düzenlenmiştir.

Komite, söz konusu maddeye ilişkin olarak sosyal yardımın yeterli düzeyde olması gerektiğini ve bu bağlamda, yardımın herkesin temel ihtiyaçlarını karşılamasını sağlamasını, özellikle yardımların seviyesinin yoksulluk sınırının altında olmaması gerektiğini ifade etmektedir. Tıbbi yardımın ise, yeterli olanağı bulunmayan herkese ücretsiz olarak verilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Avrupa Konseyi'nin, sosyal güvenliğin temel normlarına ait diğer önemli belgesi Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu da, kendi içinde bir izleme mekanizması geliştirmiştir.

2.2.2 Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu ve Denetimi

Avrupa Konseyi'nin uluslararası temel bir anlaşması olan Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, niteliği gereği kendisini onaylayan Akit Tarafları hukuksal anlamda bağlamaktadır. Ancak, her hukuki metinde görüleceği üzere, bir düzenlemenin etkisi önemli ölçüde söz konusu metnin uygulanmasına yönelik oluşturulmuş denetim sisteminin etkinliğine bağlı olmaktadır²⁶⁵.

Bu amaç doğrultusunda Kod, Akit Devletlerin düzenli aralıklarla sundukları ulusal raporlara dayalı bir denetim sistemini oluşturmuştur. Aynı sistem, Ek Protokol için de geçerlidir. Bu sistem içerisinde, Kod'un öngördüğü yükümlülüklerle uyumun sağlanıp sağlanmadığı Akit Devletler tarafından yakından denetlenmektedir.

2.2.2.1 Denetimin Şekli: Ulusal Raporlara Dayalı Denetim

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun denetim sistemi, Kod'ta düzenlenen asgari normlara uyumları konusunda Akit Taraflara rapor sunmalarını zorunlu kılmaktadır. Bu raporlar daha sonra, uzmanlar tarafından incelemekte olup, yapılan değerlendirme ve varılan sonuçlar nihayet Bakanlar Komitesi'ne arz edilmektedir. Bakanlar Komitesi, onaylama yoluyla, Akit Tarafın yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini karara bağlamaktadır. İlgili Akit Devletin taahhüt altına girdiği asgari normların yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda Bakanlar Komitesi, söz konusu üye ülkeden durumunu düzeltmesini isteyen bir sonuç kararı almaktadır²⁶⁶.

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun denetimine ilişkin düzenlemeler, Kod'un çeşitli hükümlerini düzenleyen XIII. Bölümün 74 ila 76 ıncı maddelerinde yer almaktadır. Buna göre üye ülkelerin Kod'un onayladıkları kısımlarıyla ilgili olarak her yıl, onaylamadıkları kısımlarla ilgili ise iki yılda bir, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne rapor sunmaları gerekmektedir. Bakanlar Komitesi'nin 1995 yılında aldığı bir karar gereğince ise, yıllık raporlar 5 yılda bir ayrıntılı, ara yıllarda ise genel olarak verilmektedir²⁶⁷.

²⁶⁵ A. G. Heredero, 2008, s. 104.

²⁶⁶ J. Nickless, Kasım 2002, s. 35.

²⁶⁷ A. G. Heredero, 2008, s. 24.

Ulusal raporlara dayalı denetim sistemi, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun 74 ve 76 ıncı maddelerinde öngörölmüştür²⁶⁸.

74 üncü maddenin birinci fıkrası: “*Akit Taraflardan her biri Genel Sekretere bu Kod'un uygulanması ile ilgili olarak her yıl bir rapor gönderir*” hükmüne yer vermektedir. Söz konusu fıkranın devamı, özellikle Kod'un uygulanmasına ilişkin ulusal mevzuat hakkında tam bilgi ile korunan kimselerin sayısı, sağlanan yardım miktarları, işsizlik yardımlarının süresi ve çalışanlar tarafından ödenen primlerin oranı ile ilgili istatistiki veriler olmak üzere raporlarda yer alması gereken bilgileri sıralamaktadır.

Raporlar, Uzmanlar Komitesi tarafınan hazırlanan ve Kod'un hükümlerini sıralayarak bu hükümlerle ilgili talep edilen bilgileri açıklayıcı bölümler ihtiva eden yıllık rapor formuna göre düzenlenmektedir. Bakanlar Komitesi'nin 1995 tarihli kararı, söz konusu soru formuna göre düzenlenecek ayrıntılı yıllık raporların artık 5 yılda bir verileceğini, diğer yıllarda ise raporların yalnızca gerçekleşmiş önemli düzenlemeleri belirtmesinin yeterli olacağını belirtmektedir²⁶⁹.

Diğer taraftan, Kod tarafından talep edilen ulusal rapor, ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesinde istenilen raporla hemen hemen aynı içeriğe sahip olduğundan, üye ülkeler ILO'ya sundukları raporun içeriğini Kod için de sunabilmektedir.

Ayrıca, Kod'un 76 ıncı maddesine göre Taraf ülkeler, onaymadıkları bölümlerin hükümlerine ilişkin ülke durumlarını yansıtan bilgileri içeren bir raporu her iki yılda bir, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne sunmakla yükümlüdür. Bununla, üye ülkelerin Kodu onaylamadıkları bölümlerini onaylamaya teşvik amaçlanmaktadır²⁷⁰.

²⁶⁸ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/048.htm> (15.03.2014) ve RG. 23.07.1979, No: 16705.

²⁶⁹ A. G. Heredero, 2008, s. 105.

²⁷⁰ a.g.e., s. 107.

2.2.2.2 Ulusal Raporların İncelenmesi ve Değerlendirilmesi

Kod'un 74 üncü maddesine göre, yıllık raporlar öncelikle Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne sunulmaktadır. Genel Sekreter, gerektiği takdirde ilave bilgiler isteyebilmektedir (74/2).

Daha sonra, Genel Sekreter 74 üncü maddenin 4. fıkrası gereğince, raporları ILO Genel Direktörüne iletmektedir. Raporlar, ILO'nun "Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanmasına İlişkin Uzmanlar Komitesi" tarafından incelenmekte olup, konuyla ilgili görüşleri Konsey'e sunulmaktadır.

Burada, uluslararası yetkinliği kabul edilmiş ILO Uzmanlar Komitesi'nin tecrübe ve imkanlarından istifade etmek yoluyla Avrupa Konseyi ile Uluslararası Çalışma Örgütü arasında yakın bir kurumsal işbirliğinin öngörülmüş olması dikkat çekici bir husustur. Böyle bir işbirliği, üye ülkeler tarafından uygulanmaya konmaları açısından gerek ihtiva ettikleri hükümler gerek kapsama alanları bakımından birbirine çok yakın olan iki sözleşme, yani Kod ile ILO 102 sayılı sözleşme arasında bir uyum düzeyinin arandığının göstergesidir²⁷¹.

ILO Uzmanlar Komitesi, değerlendirmesinde hem Kod için sunulmuş raporları hem de üye ülkelerin ILO sözleşmeleri kapsamında sundukları raporları göz önünde bulundurmaktadır. Komite'nin bu iki taraflı işlevi, söz konusu belgelerin uygulanması ve yorumlanmasında bir uyumun oluşmasını sağlamaktadır²⁷².

Daha sonra, ILO Uzmanlar Komitesi sonuçlarını Konsey'in ilgili komitesine iletilmektedir. 2012 yılına kadar, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun denetim görevi "*Sosyal Güvenlik Uzmanlar Komitesi*" tarafından yürütülmüştür. Ancak, Avrupa Konseyi'nin yeniden yapılandırılması kapsamında adı geçen Komite fesh edilerek görevini, 2012 yılından itibaren, Avrupa Sosyal Şartı üye ülkelerinin temsilcilerinden oluşan "*Avrupa Sosyal Şartı ve Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu Hükümet Komitesi*" ne yani, yukarıda ele alınan Hükümet Komitesi'ne devretmiştir.

²⁷¹ J. Nickless, Kasım 2002, s. 38.

²⁷² A. G. Heredero, 2008, s. 106.

Hükümet Komitesi, ILO Uzmanlar Komitesi'nin değerlendirme ve sonuçlarını da dikkate alan sonuç raporunu Bakanlar Komitesi'ne iletmektedir.

Ulusal raporlara dayalı denetim sürecinde Bakanlar Komitesi, Kod'un 75 inci maddesi gereğince, Uzmanlar Komitesi'nin raporuna dayanarak Akit Tarafların Kod'un onaydıkları hükümlerine uyup uymadıklarına üçte iki çoğunlukla karar vermekte ve her ülke için yıllık sonuç kararlarını açıklamaktadır. Uyumsuzluk durumlarında ilgili ülkelere yönelik, doğrudan bağlayıcılığı olmasa da ülke içinde tartışmalara yol açan ve ulusal mevzuatlarına yön veren, uyumsuzluk durumlarını düzeltmeye davet eden sonuç kararları almaktadır²⁷³. Kod'un 75 inci maddesi; *“Bakanlar Komitesi, Akit Taraflardan birinin bu Kod'un kabul ettiği yükümlülüklerini yerine getirmediği sonucuna varırsa, o Akit Tarafı, bu yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak üzere, kendisince gerekli görülecek tedbirleri almaya davet eder”* hükmünü düzenlemiştir.

Onaylanmamış hükümlerle ilgili raporların incelenmesi ise, yıllık raporların denetim sistemine tabi olmayıp, biraz farklılık arz etmektedir. İki yılda bir verilen raporlar, Avrupa Konseyi tarafından belirlenen ve bu hükümlerle ilgili üye ülkelerin mevzuat ve uygulamalarını değerlendiren uyumsuzluk durumunda ise öneriler teklif eden bağımsız uzmanlar tarafından incelenmektedir. Sonrasında, ilgili uzmanlar değerlendirmelerini Uzmanlar Komitesi'ne iletmektedir²⁷⁴.

Çalışmanın ilk bölümünde ele alınan Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun öngördüğü hükümler bakımından Kod'un denetim sistemi kapsamına giren ve denetim organlarınca da uyulmasının beklendiği hususlarla ilgili olarak, bu bölümün birinci alt başlığında ILO normlarında ele alındığı şekilde ancak daha kısa olmak üzere, bir değerlendirmenin yapılması uygun olacaktır.

²⁷³ A. G. Heredero, 2008, s. 107.

²⁷⁴ J. Nickless, Kasım 2002, s. 42.

2.2.2.3 Kod Denetiminde Normların Değerlendirilmesi²⁷⁵

Kod ve Ek Protokol'ün düzenlediği normların değerlendirilmesi, bu bölümün birinci alt başlığında aktarıldığı gibi, çalışmanın son bölümde ele alınacak olan sosyal güvenliğin temel normlarına ilişkin bazı sosyal sigorta kollarına ait düzenlemeler ile bu düzenlemeler çerçevesinde denetim organları tarafından üye ülkelerce uyulmasının beklendiği veya takip edildiği hususlar kapsamında yapılacaktır.

Ancak, hemen belirtmek gerek ki, çalışmanın ilk bölümünde ifade edildiği gibi esasen, Kod ile ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi sosyal güvenliğin “çekirdek” yapısı olarak kabul edilen dokuz sosyal sigorta koluna ilişkin düzenlemeler konusunda hemen hemen aynı hükümleri içermektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi, aralarındaki en önemli fark, Kod'un, Avrupa Konseyi'nin üye ülkelerine yönelik bir belgesi olması ve bu bağlamda, tüm üye ülkelerine sosyal güvenlik konusunda “Avrupa düzeyini” temsil eden daha üst düzey bir koruma sağlamalarını teşvik etmesi ve bunun sonucunda da kabul edilmesi zorunlu olan bölüm sayısının daha fazla olmasından ibarettir.

İçerdiği hükümler bakımından ise bazı önemli farklılıklar, esasen Kod'a iliştirilen Ek Protokol'de daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar, Ek Protokol'ü onaylamamış ise de, belgeyi imzalamış olduğundan ilerleyen yıllarda kabul etmesi halinde belgenin içerdiği hükümler Türkiye için de geçerli hale gelecektir.

Bu bakımdan burada, daha önce ele alınan aynı sigorta riskleri kapsamında sağlanan yardımlarla ilgili hükümleri aktarırken ayrıca da, ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi ile Kod ve Ek Protokol arasında farklılık arz eden hükümleri kısaca belirtmek daha anlamlı olacaktır.

²⁷⁵ Bu alt yan başlığın oluşmasında şu kaynaklardan yararlanılmıştır: J. Nickless, Kasım 2002, s. 44-99; <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/048.htm> (15.03.2014) ve RG. 23.07.1979, No: 16705.; ve ayrıca, Avrupa Konseyi tarafından hazırlanmış 1967 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Koduna ilişkin yıllık rapor formunda yer alan bilgiler.

Aynı sırayı takip ederek, öncelikle sağlık yardımlarına (tıbbi tedaviler) ilişkin hükümleri, ardından işsizlik yardımları bölümünü ve son olarak aile yardımları kısmıyla ilgili hükümleri hızlıca gözden geçirmek gerekmektedir. Söz konusu hükümler, 102 sayılı sözleşmede yer alan aynı numaralama dizilişini takip etmektedir. Ayrıca, denetim organlarına sunulan raporlar kapsamında Kod'ta istenilen bilgiler ile 102 sayılı sözleşme için istenilen bilgiler, genel olarak hemen hemen aynı şartları içermektedir.

Sağlık yardımlarına ilişkin düzenlemeler, Kod'un II. Bölümünde ve 7 nci ila 12 nci maddelerinde düzenlemiştir. Buna göre, öncelikle yardım yapılacak halin tanımı ile Taraf Devletlerin teminat altına almaları gereken sağlık yardımlarının niteliği 102 sayılı sözleşmeyle aynı hükümleri içermektedir (madde 7 ve 8).

Yardımların kişisel uygulama alanına gelince üye ülkeler, 9 uncu maddede belirlenmiş nüfus gruplarında yer alan belli bir oran üzerindeki kişileri koruma altına almaları gerekmektedir. Bu maddeye göre, "korunan kimseleri:

- a) Tüm işçi ve hizmetlilerin (ücretlilerin) yüzde ellisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin edilen işçi ve hizmetli grupları ile bunların eş ve çocukları;
- b) Veya, tüm mukimlerin yüzde yirmisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin edilen aktif nüfus grupları ile bunların eş ve çocukları;
- c) Veya, tüm mukimlerin yüzde ellisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin olunan ikamet eden grupları;

oluşturmaktadır".

Belirtmek gerek ki, Ek Protokol, yukarıda verilen hükümlerden daha ileri normlar öngörmektedir. Protokol'de örneğin, işçi nüfusuna ilişkin oran % 50'den % 80'e, aktif nüfusa ilişki oran % 20'den % 30'a ve son olarak, ikamet eden nüfusun oranı ise, % 50'den % 60'a yükseltilmiştir. Ayrıca, görüleceği üzere Kod, geçici istisnai durumları öngörmemektedir.

Sağlık yardımlarına ilişkin maddi uygulama alanı ile ilgili hükümler ise, 10 uncu maddede düzenlenmiş olup, 102 sayılı Sözleşmeyle aynı hükümleri içermektedir. Burada, Ek Protokol biraz daha üst düzey yardımların verilmesini öngörmektedir. Örneğin, hastalık halinde uzman hekime de başvurabilmek veya çocuklara yönelik koruyucu nitelikte dış tedavilerinin sağlanması gibi²⁷⁶.

Son olarak, Kod'un 11 inci ve 12 nci maddeleri yine aynı şekilde, yardımlardan yararlanma şartlarını düzenlemektedir.

İşsizlik yardımlarına ilişkin hükümlere gelince, Kod'un IV. Bölümünde ve 19 uncu ila 24 üncü maddeleri tarafından düzenlenmiştir. Buna göre, yardım yapılacak halin tanımı ile işsizlik yardımlarını Taraf Devletlerin teminat altına almaları gerektiğine dair hükümler 102 sayılı sözleşmeyle aynı şekilde düzenlenmiştir (madde 19 ve 20).

Yardımların kişisel uygulama alanına dair hükümler yine 21 inci maddede belirlenmiş olup, geçici istisnai durumu hariç, 102 sayılı Sözleşmeyle aynı hükümleri içermektedir. Burada Ek Protokol, işçi nüfusuna ilişkin oranı % 50'den % 55'e yükseltmiştir.

İşsizlik yardımlarına ilişkin maddi uygulama alanı ise yine aynı şekilde, 22 nci maddede düzenlenmiştir. Sadece Kod'da, maddenin 2. fıkrasına "21 nci maddenin (a) bendi gereğince tespit edilen işçilere, muhtaçlık durumları araştırılmaksızın, yani gelir şartına bağlı olmaksızın, mevzuatla tayin edilen bir yardım yapılması sağlanır." hükmü eklenmiştir.

Ek Protokol, işsizlik yardımlarına, mesleki eğitimin sağlanması gibi bazı yardımların eklenmesini öngörmektedir. Ayrıca, yardım miktarının hesaplanmasında referans alınan oranı % 45'den % 50'ye yükseltmektedir.

23 ve 24 üncü maddeler ise yine, yardımlardan yararlanma şartlarını düzenlemekte olup, ILO 102 sayılı sözleşmesiyle hemen hemen aynı içeriği taşımaktadır.

²⁷⁶ J. Nickless, Kasım 2002, s. 47.

Aile yardımları hakkındaki normlar ise, Kod'un VII. Bölümünde ve 39 uncu ila 45 inci maddelerince düzenlenmiştir. Gerek yardım yapılacak halin tanımı ile aile yardımlarını Taraf Devletlerin teminat altına almaları gerektiğine dair hükümler 102 sayılı sözleşmeyle aynı şekilde düzenlenmiştir (madde 39 ve 40). Ancak, Ek Protokol, yardım sağlanacak çocukların yaş sınırını biraz daha yüksek tutmaktadır (16 veya bazı şartlarda 18 yaş).

Yardımların kişisel uygulama alanı konusunda ise üye ülkeler, 41 inci maddede belirtilen nüfus gruplarında yer alan belli bir oran üzerindeki kişileri koruma altına almak zorundadır.

Bu maddeye göre, "korunan kimseleri:

- a) Tüm işçi ve hizmetlilerin (ücretlilerin) yüzde ellisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin edilen işçi ve hizmetli grupları;
 - b) Veya, tüm mukimlerin yüzde yirmisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin edilen aktif nüfus grupları;
- oluşturmaktadır".

Ek Protokol, korunan kimseler konusunda işçi nüfusu oranını % 50'den % 80'e, aktif nüfus oranını ise % 20'den % 30'a yükselmiştir.

Diğer taraftan, yardımlara ilişkin maddi uygulama alanı yine, 42 nci maddede düzenlenmiş olup, 102 sayılı sözleşmeyle aynı hükümleri içermektedir.

Yardım miktarının tespiti konusuna gelince yine, diğer yardımlardan farklı olarak örnek sigortalı veya haksahibi kişiyi referans alarak değil genel bir usulle belirlenmekte olup, 102 sayılı sözleşmeyle biraz farklılık arz etmektedir. 44 üncü maddeye göre; "*Korunan kimselere 42 nci madde gereğince yapılacak yardımların tutarı, 66 ncı maddedeki esaslara uygun olarak tespit edilen ortalama yetişkin bir erkek işçinin ücretinin yüzde 1,5'u ile bu kimselerin çocukları sayısının çarpımına eşittir.*" hükmü yer almaktadır.

Son olarak, 43 üncü ve 45 inci maddeler, yardımlardan yararlanma şartlarını düzenlemektedir. 43 üncü madde, 102 sayılı sözleşmeden biraz farklılık taşımakta ve; *“42 nci maddede belirtilen yardımların, en az, mevzuatla tayin edildiği üzere, belirli bir süre içinde ya bir aylık prim ödeme veya çalışma ya da altı aylık ikamet şartlarından birini yerine getiren korunan kimselere sağlandığını.”* belirtmektedir.

Yardımların verilme sürelerine ilişkin şartları düzenleyen 45 inci madde ise, ILO 102 sayılı sözleşmesinde yer alan düzenlemeleri muhafaza etmiştir.

İkinci bölümde ele alınan hususlarda görüleceği üzere, ILO ve Avrupa Konseyi, gerek genel olarak çalışma hayatı ve sosyal haklar konusunda gerek özel olarak temel sosyal güvenlik alanında kabul ettikleri uluslararası normlarının uygulanmasına ilişkin kapsamlı bir şekilde oluşturdukları ve uygulamaya koydukları uluslararası denetim mekanizmaları ve yöntemlerine sahip bulunmaktadır.

Çalışmanın hem birinci hem ikinci bölümünde ele alınan ve aktarılan hususlara ilişkin ve bu hususlar doğrultusunda bundan sonra gelecek olan çalışmanın son bölümünde, Türkiye’deki temel sosyal güvenlik mevzuatının incelenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLARARASI KURULUŞLARIN SOSYAL GÜVENLİĞE İLİŞKİN TEMEL NORMLARI İLE DENETİM MEKANİZMALARI IŞIĞINDA TÜRKİYE'DEKİ MEVZUATIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın son bölümünde, ilk iki bölümde aktarılan hususların, yani Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi'nin sosyal güvenliğe ilişkin geliştirdikleri temel düzenlemeleri ile söz konusu kuruluşların uluslararası denetim sistemleri ışığında Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının değerlendirilmesi, öncelikle genel anlamda mevcut genel görünüm bakımından sonrasında ise, giriş kısmında da belirtildiği üzere, konuyu somutlaştırmak amacıyla mevcut sosyal güvenlik mevzuatının sadece bazı sigorta kolları (sağlık yardımları, işsizlik yardımları ve aile yardımları) açısından yapılacaktır.

Ancak, Türkiye'deki mevcut durumun değerlendirilmesine geçmeden önce, genel anlamda söz konusu kuruluşlar ve uluslararası normlar ışığında Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının oluşumunu ve gelişimini ana hatlarıyla incelemek ve değerlendirmek yerinde olacaktır.

Hemen belirtmek gerek ki, Türkiye'deki temel sosyal güvenlik mevzuatı açısından genel olarak gerek mevcut mevzuatın gerek tarihsel süreçte oluşan mevzuatın durum değerlendirilmesi karşılaştırmalı tablolar sunmak suretiyle de yerine getirilecek olup, böylesi bir karşılaştırmanın çalışma konusunun yorumlanması ve sonuçlandırılmasına yardımcı olacağı düşünülmektedir.

3.1 ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE NORMLAR IŞIĞINDA TÜRKİYE’DEKİ SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATININ OLUŞUMU VE GELİŞİMİ

Bu alt başlıkta, Türkiye’deki sosyal güvenlik mevzuatının oluşumu ve gelişimi, öncelikle tarihsel süreç içerisinde ele alınacak olup, ardından Türk sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin yakın dönemde gerçekleştirilen önemli düzenlemeler kapsamında incelenecektir.

3.1.1 Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Tarihsel Süreci

Türkiye’de sosyal güvenliğin gelişimi esas olarak Cumhuriyet sonrası dönemde başlamıştır. Cumhuriyetten önce modern anlamda fazla gelişme gösterememekle birlikte sınırlı kapsamda da olsa sosyal güvenliğin birtakım unsurlarının özellikle de Tanzimatla beraber ortaya çıktığı görülmektedir.

3.1.1.1 Cumhuriyet Öncesi Dönem

Belirtmek gerek ki, Cumhuriyetin ilanından önce ekonomik, sosyal ve siyasi koşullar modern anlamda sosyal hakların gelişimine fazlaca imkân tanımamış olmasına rağmen, Anadolu Selçuklu döneminden başlayıp Osmanlı döneminde gelişerek devam eden birtakım oluşumların varlığı dikkat çekicidir.

Anadolu Selçuklu döneminde kurulan ve 13. yüzyıldan itibaren yaklaşık 500 yıl Anadolu’da etkili bir teşkilat olan “Ahilik”, özellikle sosyal ve ekonomik alanlarda etkisini göstermiş olup, günümüz sosyal güvenlik kuruluşlarına benzer işlevler görmüştür.

Osmanlı Devleti’nde sosyal güvenlik düşüncesi dini ve geleneksel temeldeki karşılıklı yardımlaşma anlayışı ile başlamış ve gelişmiş olup, emeği ile geçinenlerin sosyal güvencesi esas itibariyle üç temele dayandırılmıştır. Bunlar, aile içi yardımlaşma, meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşma ve sosyal yardımlar olarak özetlenebilir. Vakıf, lonca, esnaf sandıkları gibi kurumlar aracılığıyla yürütülen sosyal güvenliğe yönelik uygulamalar hayli kapsamlı olmakla birlikte, hak

kavrayışı temelinde değil yardımlaşma veya dayanışmaya dayalı olarak yürütülmüştür.²⁷⁷

Osmanlı Devletinde de sosyal güvenlik anlamında ilk örgütlenme olan Ahilik (esnaf, zanaatkar, çiftçi vb. bütün çalışma kollarını içine alan ocak), daha sonraları “Lonca” (belli bir iş kolunda usta, kalfa ve çırakları içine alan dernek) teşkilatı adını almış ve 18. yüzyıla kadar etkinliğini hissettirmiştir. 18. yüzyılda ise sosyal güvenlik daha bir kurumsallık kazanmış ve ilk kez bu yüzyılda sosyal yardım amaçlı vergi toplanmaya başlanmıştır.²⁷⁸

19. yüzyılda Darülaceze (düşkünler yurdu), Darüşşafaka (yoksul, öksüz ve yetimler için okul) gibi kurumların kurulmaya başlamasıyla birlikte Loncaların yardımlaşma sandıkları yıkılmaya yüz tutmuş, bununla beraber yine de yüzyılın sonuna kadar varlıklarını sürdürmüştür.²⁷⁹

Osmanlı Devletinde sanayileşme hareketleri ve işçi sınıfının doğuşu Avrupa’ya kıyasla çok geç başladığından modern anlamda bir sosyal güvenlik sistemine oldukça geç kavuşmuş olmasına rağmen, sosyal güvenlik alanında birtakım mevzuatsal düzenlemeler Tanzimat’ın (1839) ilanından sonra ortaya çıkmaya başlamıştır.²⁸⁰

Osmanlıda tekaüt (emekli) ve teavün (yardımlaşma) sandıkları ile Tanzimat sonrasında işçilerle ilgili sınırlı kapsamlı toplumsal politika düzenlemelerinin yer aldığı 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi sosyal güvenlik alanında oluşturulan önemli düzenlemelerdendir.²⁸¹

Askeri personel için 1866 tarihinde ilk resmi sosyal güvenlik kurumu olarak kabul edilen “Askeri Tekaüt Sandığı”, daha sonra ise mülki personel için 1881 tarihinde “Sivil Memurlar Emekli Sandığı” kurulmuştur. Ancak, II. Meşrutiyet’ten (1908) hemen sonra “Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı” çatısı altında birleştirilmiş ve Cumhuriyet dönemine bu sandık intikal etmiştir.

²⁷⁷ A. Can Tuncay ve Ömer Ekmekçi, 2012, s. 74.

²⁷⁸ SGK, *Bir Reformun Anatomisi*, Derleyenler Acar Alp Kızılkıuş, Ahmet Yılmaz, Ankara, Mayıs 2009, s. 7.

²⁷⁹ a.g.e.

²⁸⁰ A. Can Tuncay ve Ömer Ekmekçi, 2012, s. 74.

²⁸¹ a.g.e, s. 76.

Görüldüğü üzere, bu düzenlemelerle birlikte artık Osmanlı'da da ücretli emeğin geliştiği meslek ve alanlarda modern anlamda sosyal güvenlik kurumları oluşmaya ve gelişmeye başlamıştır.²⁸²

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte Türkiye'de, mevzuat bakımından önemli gelişmeler yaşanmıştır.

3.1.1.2 Cumhuriyet Dönemi ile Birlikte Geliştirilen Mevzuat

Türkiye Cumhuriyeti'nin, Osmanlı İmparatorluğu'ndan aldığı sosyal güvenlik mirası, esas olarak, hayır ve yardımseverlik anlayışına dayalı sınırlı ve geleneksel olarak tanımlanan sosyal koruma mekanizmalarını da içermektedir.

Bu anlamda, Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine gelişkin bir sosyal güvenlik sistemi aktarılmamış olmasına rağmen, 1921 tarihli 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanunu, Zonguldak-Ereğli Kömür Havzası ve madencilik sektörü ile sınırlı olsa da, sosyal sigortaların ilk uygulama örneğini içinde barındıran düzenleme olmuştur. Kanun, işçi ve işverenlerin zorunlu katkılarına dayanan yardımlaşma sandıklarının kurulmasını ve bu yardımlaşma sandıklarının "*Amele Birliği*" adı altında örgütlenmesini öngörmüştür. Amele Birliği, üyeleri ve ailelerine hastalık, kaza, yaşlılık ve ölüm hallerinde yardımlar sağlayan bir sosyal güvenlik kurumu olarak işlev görmüştür.²⁸³

Cumhuriyetin ilk yıllarında, sosyal sigortalara benzeyen fakat kişiler ve riskler açısından çok dar kapsamlı olmasına rağmen sayıca oldukça fazla olan birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kuruluşunu öngören kanunlar kabul edilmiştir. Örneğin, 1926 tarihli ve 895 sayılı Kanunla kurulan "İmalatı Harbiye Teavün ve Sigorta Sandığı", 1935'de kurulan "PTT Telgraf ve Telefon İdaresi Biriktirme ve Yardım Sandığı", 1937'de 3202 sayılı Kanunla kurulan "T.C. Ziraat Bankası Memurları Tekaüt Sandığı" bunlardan birkaç tanesidir.²⁸⁴

²⁸² SGK, Mayıs 2009, s. 7.

²⁸³ Şenay Gökbayrak, "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", *Çalışma ve Toplum-Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, DİSK/Birleşik Metal-İş, Özel Sayı, 2010/2, s. 141-162.

²⁸⁴ A. Can Tuncay ve Ömer Ekmekçi, 2012, s. 77.

1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez Türkiye’de sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür. Ancak, söz konusu kanunda öngörülen sistem, II. Dünya Savaşı’nın araya girmesi nedeniyle 1945 yılına kadar oluşturulamamıştır. ILO normlarından da esinlenerek hazırlanan Cumhuriyet döneminin ilk iş yasası olan 1936 tarihli 3008 sayılı Kanun²⁸⁵, sosyal sigortaların kademeli olarak kurulmasını öngörmüş, ancak ilk sigorta kollarının ortaya çıkması için on yıl beklemek gerekmiştir.²⁸⁶ Söz konusu yasa, Türkiye’nin ILO’ya üyelik tarihi olan 1932’den yalnızca dört yıl sonra kabul edilmiş olması dikkat çekicidir.

Türkiye’de zorunlu sosyal sigorta sisteminin oluşturulmasına ilişkin genel ilkeler ilk kez bu kanun ile düzenlenmiş olup yasa, işçilerin işe alınmalarıyla beraber kendiliğinden sigortalı sayılacakları düzenlemesine yer vererek, sosyal güvenliğin evrensel ilkelerinden zorunluluk ilkesini benimsemiştir. Yasa, sosyal riskler karşısında güvence sağlama görevini ise, devlete yüklemiştir.²⁸⁷

“Sosyal sigortaların kuruluş tarihi olarak kabul edilen 1946 tarihine gelindiğinde, Türkiye’de devlet öncülüğünde yürütülen sanayileşme çabaları sonucu işçi sayısının belirli bir düzeye ulaştığı; sendikalaşma yönündeki engellerin en azından hukuki olarak kaldırıldığı; çok partili sisteme geçiş ile birlikte siyasal rekabetin hız kazandığı görülmektedir. II. Dünya Savaşı ortamında emeği ile geçinmek zorunda olan dar gelirli işçi kesimlerinin yaşam standartlarında ciddi bir düşme yaşandığı herkes tarafından kabul edilmektedir. Tüm bu gelişmeler, sosyal güvenlik sisteminin kurumsallaşmasını hazırlayan içsel iktisadi, sosyal ve siyasal faktörler olarak ortaya çıkmıştır.”²⁸⁸

“II. Dünya Savaşı sonrası, Dünya’da siyasal alanda ortaya çıkan bloklaşma, Batı’da Beveridge raporu ile başlayan sosyal güvenlikteki yeni gelişmeler ve Türkiye’nin Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ile ilişkileri de, sosyal güvenlik sisteminin kurumsallaşmasını hazırlayan dışsal faktörler olarak belirtilebilir. Söz konusu koşullar, 1921’den farklı olarak, yaşanan gelişmeler ışığında bütüncül bir

²⁸⁵ A.K. Sayın, 2013, s. 19.

²⁸⁶ Ş. Gökbayrak, 2010/2, s. 144.

²⁸⁷ Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Neoliberal Dönüşümü”, *Mülkiye* 2011, Cilt: XXXV, Sayı: 272, s. 163-193.

²⁸⁸ Ş. Gökbayrak, 2010/2, s. 144.

sosyal güvenlik sistemini gerektirmekle birlikte, benimsenen yaklaşım parçalı bir sosyal güvenlik yapılanması olarak şekillenmiştir.”²⁸⁹

Sosyal sigorta kolları ile ilgili ilk kanun ise, 27 Haziran 1945 tarihli ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu’dur. Bu Kanunun yürürlüğe girmesi ile iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortası uygulanmaya başlamıştır. Ayrıca, 16 Temmuz 1945 tarihinde 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. Sonrasında ise, 1950 yılında 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu, 1951’de 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ve 1957’de de 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortası Kanunu kabul edilmiştir.²⁹⁰

1936 tarihli İş Kanunu’nun öngördüğü iş kazaları ve meslek hastalıkları ile analık sigortası 4772 sayılı Kanunla kurulurken, yine aynı yıl kabul edilen 1945 tarihli ve 4763 sayılı Kanunla da Çalışma Bakanlığı kurulmuştur. Söz konusu kanunda Bakanlığın görevleri arasında sosyal güvenlik de yer almıştır.²⁹¹

8 Haziran 1949 tarihinde kabul edilen ve 1 Ocak 1950 tarihinde yürürlüğe giren **5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu** ile sayıları 11’i bulan mevcut emeklilik sandıkları ortadan kaldırılmış, çalışanlardan ve işverenlerden prim alınması ilkesine dayalı bütüncül bir sosyal güvenlik yapısı oluşturulmuştur. Bu yapının tek elden yürütülmesi için de T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü kurulmuştur.²⁹²

Sosyal güvenlik alanında değinilen bu düzenlemelerin dışındaki en önemli gelişme, 1961 Anayasası’dır. 1961 Anayasasıyla, “sosyal güvenlik” kavramı ilk kez çalışma hayatı ve sosyal politikalara ilişkin anayasal terminolojiye girmiştir. 1961 Anayasası’nın sosyal güvenlikle ilgili 48 inci maddesine benzer hükme, 1982 Anayasası’nın²⁹³ “Sosyal güvenlik hakkı” başlıklı 60 ıncı maddesinde de yer verilmiştir. Söz konusu maddede “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet

²⁸⁹ a.g.e., s. 145.

²⁹⁰ SGK, Mayıs 2009, s. 9-10.

²⁹¹ G. Yenimahalleli Yaşar, Mülkiye 2011, s. 174.

²⁹² www.sgk.gov.tr, SGK resmi internet sitesi. (31.03.2014)

²⁹³ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm> (31.03.2014)

bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” denilmek suretiyle, sosyal güvenlik alanında devlete önemli görevler yüklenmiştir.²⁹⁴

Tarihsel süreç içerisinde, işçi statüsünde çalışanlara ilişkin sigorta kollarına ait çeşitli kanunlara dağılmış bulunan düzenlemeler ise, sosyal güvenlikle ilgili hükümler içeren 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesini müteakip yeniden gözden geçirilerek, **17 Temmuz 1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda** birleştirilmiştir. 1 Mart 1965 tarihinde yürürlüğe giren bu Kanun'la, İşçi Sigortaları Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) adını almış, işçi statüsünde çalışanların sosyal güvenlikleri alanında yeni haklar getirilmiştir.

Diğer taraftan, Esnaf ve Sanatkârlar ve diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (**Bağ-Kur**) **2 Eylül 1971 tarihli ve 1479 sayılı Kanun** ile kurulmuş, 1 Ocak 1986 tarihinden itibaren ise bu Kanuna tabi sigortalılara sağlık sigortası yardımları verilmeye başlanmıştır. 4 Mayıs 1979 tarihli ve 2229 sayılı Kanunla ise, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olmayan Türk vatandaşlarıyla ev kadınlarına Bağ-Kur kapsamında isteğe bağlı sigortalı olma hakkı verilmiştir.²⁹⁵

Tüm bu gelişmeler sonucunda, Türkiye'de SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur olmak üzere üç sosyal sigorta kuruluşu temelinde prime dayalı sosyal güvenlik hizmetleri kurumsallaşmasını gerçekleştirmiştir.²⁹⁶

Diğer taraftan, Türkiye'de planlı kalkınma dönemine 1963 yılından itibaren başlanılmış, kalkınma planlarında sosyal güvenlik; bireyleri, karşılaşılabilecek risklere karşı korumak amacıyla geliştirilen güvenceler sistemi olarak kabul edilmiştir. Kalkınma planları, sosyal güvenlikle ilgili birbirine benzer hükümler taşımış; hatta yakın dönemde gerçekleştirilen önemli düzenlemeler uzun süreden bu yana kalkınma planlarında yer almıştır. Örneğin, sosyal güvenlik kurumlarının tek

²⁹⁴ SGK, Mayıs 2009, s. 10.

²⁹⁵ www.sgk.gov.tr.

²⁹⁶ Ş. Gökbayrak, 2010/2, s. 145.

çatı altında birleştirilmesi fikrine ilk kez Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967) yer verilmiştir.²⁹⁷

Bununla birlikte, 8. ve 9. Kalkınma Planları dönemlerinde (2001-2005 ve 2007-2013) oluşturulan özel ihtisas komisyonlarının da, sosyal güvenlik konusunu ele alan ve örneğin sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılması ile sosyal güvenlik reformu konusunun değerlendirildiği çalışmaları olmuş olup, bu çalışmalara dair önemli raporlar yayımlanmıştır.

Sosyal güvenliğe ilişkin sosyal sigorta kollarının oluşum ve gelişimini uluslararası kuruluşlar ve temel normları bakımından değerlendirmek amacıyla, söz konusu düzenlemelerin kabul tarihleri bazında bir karşılaştırma yapılması gerekmektedir.

Bu bağlamda aşağıda, 1945-2000 yılları arasını yani, Türkiye açısından ilk düzenlemeler dönemi ile sosyal güvenlik reformu sürecine kadar olan dönemi kapsayan karşılaştırmalı bir tablo sunulmaktadır.

Aşağıda sunulan tablo, 1945-2000 yılları arası, sosyal güvenliğin temelini oluşturan sosyal sigorta kolları bakımından, uluslararası temel düzenlemeler ile Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının kabul edilme tarihlerini karşılaştırmaya yönelik hazırlanmıştır. Tabloda ayrıca, Türkiye'nin dönem içerisinde uluslararası normları onaylama tarihleri ile anayasal maddeleri de verilmiştir.

1945-2000 yılları arası dönem, sosyal sigorta kollarına ait norm ve düzenlemelerin gerek uluslararası düzeyde gerek ulusal seviyede bütüncül bir sistem içerisinde ilk kez ele alındığı dönemi kapsamı açısından önem arz etmektedir.

Bu karşılaştırma, uluslararası temel normların Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının oluşmasında oynadıkları rolü veya oluşturdukları etkiyi ortaya çıkarmak amacıyla yönelik olarak hazırlanmıştır. Karşılaştırmayla ilgili değerlendirme, Türkiye'deki mevzuatın söz konusu dönem içerisindeki oluşumu üzerinden yapılacaktır.

²⁹⁷ www.sgk.gov.tr, SGK resmi internet sitesi. (31.03.2014)

Tablo 2. 1945-2000 Yılları Arası Uluslararası Temel Normlar ile Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Kabul Edilme Tarihlerinin Karşılaştırılması

TEMEL SOSYAL GÜVENLİK NÖRMLARI-9 SİGORTA KOLU	ILO Normları (Sözleşme No)	Kabul Tarihi (Yıl)	AK Normları (Sosyal Şart ve Kod)	Kabul Tarihi (Yıl)	Türk Mevzuatı	Kabul Tarihi (Yıl)	Türkiye Onay Tarihleri
Sosyal Güvenlik Hakkı	102	1952	ŞART Madde 12	1961 1996	5434 Kanun	1949	102 -1971
	118	1962			506 Kanun	1964	118- 1971
					1479 Kanun	1971	Şart-1989
<i>Sağlık Yardımları (tıbbi tedaviler)</i>	102	-	Kod - II. Bölüm	1964	-	-	Kod-1978
	118	-					
	130	1969					
<i>Hastalık Ödenekleri</i>	102	-	Kod - III. Bölüm	-	5502	1951	
	118	-					
	130	-					
İşsizlik Yardımları	102	-	Kod - IV. Bölüm	-	4447	1999	
	118	-					
	168	1988					
<i>Yaşlılık Yardımları</i>	102	-	Kod - V. Bölüm	-	5417 6900	1950 1957	T.C. ANAYASALARI: 1961-MADDE 48/ 1982-MADDE 60
	118	-					
	128	1967					
<i>İş Kazaları/Meslek Hastalıkları Yardımları</i>	102	-	Kod - VI. Bölüm	-	4772	1945	
	118	-					
	121	1967					
Aile Yardımları	102	-	Kod - VII. Bölüm	-	-	-	
	118	-					
<i>Analık Yardımları</i>	102	-	Kod - VII. Bölüm	-	4772 5502	1945 1951	
	118	-					
	183	2000					
<i>Maluliyet Yardımları</i>	102	-	Kod - IX. Bölüm	-	6900	1957	
	118	-					
	128	-					
<i>Ölüm (Geride Kalanlar) Yardımları</i>	102	-	Kod - X. Bölüm	-	6900	1957	
	118	-					
	128	-					

Tabloda ilk dikkat çekici husus, sağlık yardımlarına (tıbbi tedaviler) ilişkin bağımsız bir düzenlemenin olmamasıdır. Bunun sebebini, tıbbi tedavilerle ilgili sağlanan haklara ilişkin hükümlerin kabul edilen ilgili kanunların kendi içerisinde düzenlenmiş olmasıyla açıklamak mümkündür. Bir başka ifadeyle, bu dönem içerisinde kabul edilen mevzuat, ayrı ayrı olmak üzere, nüfusun belli kesimlerini kapsam içine alacak şekilde düzenlenmiş olup, bazı sigorta kollarına ait yardımlardan, örneğin sağlık yardımlarından (tıbbi tedaviler) sadece ilgili mevzuata tabi olanlar faydalanmıştır. Yani konuyla ilgili her bir kanun, kendine tabi olan nüfus grubuna sağlanacak hizmet veya yardımları kendi içinde düzenlemiştir.

Tabloda görüleceği üzere Türkiye’de ilk yasal düzenleme, 1945 tarihli ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu’dur. Bununla birlikte, ILO’nun 1925 ve 1934 tarihlerinde örneğin, iş kazaları ve meslek hastalıklarıyla ilgili kabul ettiği birtakım sözleşmeleri olmuştur. Ancak, toparlayıcı nitelikte belge olması bakımından uluslararası ilk norm, 1952 tarihli 102 sayılı sözleşmedir.

Türkiye’de gelişen sosyal güvenlik mevzuatı, yukarıda da belirtildiği gibi, özellikle bu dönem öncesi ve bu dönem içerisinde ILO ile yürütülen teknik işbirliği²⁹⁸ sonucunda²⁹⁹ ve ayrıca, ILO normlarından da etkilenecek kabul edilen 1936 tarihli İş Kanunu’nun sonrasında kabul edilen düzenlemelerden oluşmuştur.

Belirmek gerek ki Türkiye, kendi ulusal mevzuatını, sosyal güvenliğe ilişkin ilk uluslararası normları imzalayıp onaylayarak normların getirdiği yükümlülüklerin yerine getirilmesini teminen oluşturmamıştır. Bu bağlamda Türkiye’nin zaten, 1971 yılına gelinceye kadar ILO ve Avrupa Konseyi’nin uluslararası temel sosyal güvenlik normlarıyla ilgili herhangi bir belgesini de kabul etmediği tabloda görülmektedir. Bu tarihten önce sosyal güvenlikle ilgili sadece ILO 42 sayılı İşçinin Tazminine (Meslek Hastalıkları) ilişkin sözleşmeyi kabul etmiştir.

²⁹⁸ S. Erdoğan vd., Ünite 8, 2013, s. 211.

²⁹⁹ İlk önemli teknik yardım 1949 yılında başlamıştır. Uluslararası Çalışma Bürosu ile Türkiye arasında Yakın ve Ortadoğu İşgücü Faaliyet Merkezi’nin açılması amacıyla 1952 yılında bir anlaşma imzalanmıştır. 1955 yılında “Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü” adıyla İstanbul’da açılan bu kuruluş daha sonra 1960 yılında Çalışma Bakanlığı’na devredilmiş ve 2003 yılında ismi “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi” (ÇASGEM) olarak değiştirilmiştir. ÇSGB’ye bağlı bir kuruluş olarak faaliyetlerine devam etmektedir. <http://www.casgem.gov.tr> (06.04.2014)

Ancak buna rağmen, bu dönem içerisinde örneğin, 1952 tarihli Basın İş Kanunu veya 1954 tarihli Deniz İş Kanunu gibi özellikle Türk iş mevzuatının diğer düzenlemelerinde de olduğu gibi, Türkiye’de sosyal güvenliğin temel normlarına ilişkin oluşturulmuş ilk düzenlemeler, çoğunlukla uluslararası normlardan esinlenme yöntemiyle, yani dolaylı bir şekilde etkilenmek suretiyle geliştirilen düzenlemelerden müteşekkildir.³⁰⁰ Esasen, uluslararası kuruluşlar ve oluşturdukları normlar, çoğu zaman Türkiye’deki mevzuatın ortaya çıkmasından önceki hazırlık çalışmaları aşamasında etkilerini göstermiştir. Bu durumu Türkiye’nin, söz konusu kuruluşlara üyeliğinden kaynaklı yükümlülüklerini yerine getirme çabalarıyla da izah etmek mümkündür.

Yukarıda sunulan tablodan da anlaşılacağı üzere örneğin, 102 sayılı ILO Sözleşmesi’nin kabul tarihi ile Türkiye’nin onay tarihinde (1952-1971) görüldüğü gibi Türkiye, öncelikle ulusal mevzuatını çeşitli kanunlar kabul ederek oluşturmuş, sonrasında söz konusu mevzuatın uyumu konusunda sorun yaşanmayacağı kanaatiyle ilgili uluslararası düzenlemeleri kabul etme eğilimi sergilemiştir.³⁰¹ Uluslararası normların kabul tarihleri ile Türkiye’nin imzalama veya onaylama tarihleri arasındaki önemli yıl farkını bu şekilde de izah etmek mümkün gözükmektedir.

Karşılaştırılması yapılan dönem içerisinde uluslararası denetim sistemi kapsamında konuyla ilgili yapılan bazı önemli değerlendirmeler ayrıca, özet bir şekilde olmak üzere, reform öncesi ve sonrası durum incelenirken ele alınacaktır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi, süreç içerisinde önemli gelişmeler göstermekle birlikte, birçok sorunu da içinde barındırarak gelişmiştir. İstihdam eksenli sosyal sigorta anlayışı, işgücü piyasalarının yapısal sorunları, istihdam biçimlerinde yaşanan değişimler, artan işsizlik, sistemin yönetim anlayışından kaynaklı finansmana ilişkin sorunlar ve sistemin bütünsel bir bakış açısı ile

³⁰⁰ A.K. Sayın, 2013, s. 19-20: “ILO normlarının asıl etkisini 1936 tarihli 3008 sayılı ilk İş Kanununun hazırlanması aşamasında görmekteyiz. (...) 1947 tarihli ve 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun; 1952 tarihli ve 5953 sayılı Basın İş Kanunu; 1954 tarihli ve 6379 sayılı Deniz İş Kanunu ile İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu, İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu, İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, İhtiyarlık Sigortası Kanunu, Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ve İş Mahkemeleri Kanununda da ILO normlarının etkisi vardır. (...) Bkz.: Kutal, 1970, 194; Güzel, 1977, s. 40, 46.”

³⁰¹ Pir Ali Kaya, “2000’li Yıllarda Türkiye’nin ILO Serüvenine Kısa Bir Bakış”, *Çimento İşveren Dergisi*, Temmuz 2001, Cilt: 15, Sayı: 4, s. 14-21.

değerlendirilmemesine ilişkin yapısal sorunlar, sistemde yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkarmıştır.³⁰²

Bu bağlamda, söz konusu sorunları aşmak amacıyla yürütülen çalışmalar sonucunda yakın dönemde önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

3.1.2 Yakın Dönemde Gerçekleştirilen Önemli Düzenlemeler

1970’li yılların başlarında yaşanan ekonomik kriz ve dalgalanmalar sonucu Dünya ekonomisi açık ve liberal yapılanmalara doğru yönelmiştir. Böyle bir ortamda Türkiye’de, 1980’li yılların başından itibaren yürütülen makro ekonomik politikalar sayesinde, ekonomik anlamda birtakım gelişmeler kaydedilmeye başlanmıştır. 1980’li yıllardan itibaren geliştirilen liberal politikalar aynı zamanda, sosyal devlet düzenlemeleri içerisinde örneğin, ikinci ayak emeklilik ve benzeri yapılanmaların da ortaya çıkmasına vesile olmuştur. Ekonomide bir finansman dengesinin sağlanması önceliğinin yansması olarak sosyal güvenlik sisteminin de ekonomik boyutunun daha çok ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Dolayısıyla, Türkiye’de de sosyal güvenlik alanında yapılan düzenlemeler içerisinde finansman dengesinin kurulması düşüncesi önemli bir hal almıştır. Ancak buna karşılık, sosyal kesimlerin daha fazla kapsama alınması da sistemin sürdürülebilirliği açısından daha da önem kazanmış ve bunun sonucunda örneğin, işsizlik sigortası ve genel sağlık sigortası gibi uygulamaların hayata geçirilmesine karar verilmiştir.

1990’lı yılların başlarından itibaren ise Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminde baş gösteren finansman sorunu, sistemi tartışmaların odağına yerleştirmiştir. Temel finansman kaynağını primlerin oluşturduğu bir sosyal güvenlik sisteminde, bir taraftan başta, kayıt dışı istihdam olmak üzere, ekonominin istihdam yapısı nedeni ile gelir toplamak sorun olmuş, diğer taraftan ise erken emeklilik uygulamaları, borçlanma yasaları, isteğe bağlı sigortalılık, prim afları, prim karşılığı olmayan ödemeler ve tedavi giderlerindeki artışlar gibi gider arttırıcı birtakım uygulamaların varlığı kaynakların kullanımını olumsuz yönde etkilemiştir.³⁰³

³⁰² Ş. Gökbayrak, 2010/2, s. 145.

³⁰³ G. Yenimahalleli Yaşar, Mülkiye 2011, s. 175-176.

Sosyal güvenlik sistemindeki sorunlara çözüm olarak ortaya atılan uygulamalar, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı³⁰⁴ ile somutlaşan kamu yönetimi reformunun birer unsuru niteliğinde olup, 1990'lı yıllarda hız kazanmaya başlamış ve bu doğrultuda konuyla ilgili yerli ve yabancı uzmanlardan oluşan farklı kesimlere ait raporlar hazırlanmıştır.³⁰⁵

1990 yılında bir taraftan, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından bir yabancı araştırma şirketine (Price Waterhouse) sağlık sisteminin sorunları ve reform seçenekleri ile ilgili bir Master Plan çalışması yaptırılırken, öte yandan 1995 yılında Hazine Müsteşarlığı tarafından Avusturalya Sağlık Komisyonu'na sağlık finansmanı konusunda bir rapor hazırlanmıştır.³⁰⁶

Emeklilik alanında ise, 1995 yılında Dünya Bankası (DB) kredisi ile ILO'ya mevcut emeklilik sisteminin sorunları ve reform seçenekleri konusunda bir çalışma hazırlanmıştır. Bu raporlar reform seçenekleri konusunda; biri yeniden yapılandırılmış kamu sistemi (emeklilik için dağıtım sistemi, sağlık için ağırlıklı olarak vergilerle finansman), diğeri özel sağlık sigortaları ve bireysel tasarruf sistemi (Şili Modeli) ve üçüncüsü, özellikleri arasında kamunun asgari düzeyde (sağlık için temel sağlık hizmetleri, emeklilik için yoksulluğu önleyecek kadar koruma sağlanması) katkısının olduğu bir karma sistem olmak üzere üç değişik sistem önerisi sunmuştur. Türkiye için ise, önerilenler karma sistemler olmuştur.³⁰⁷ Ayrıca, Dünya Bankası (DB), Türk sağlık sistemi sorunları ve çözüm önerilerine ilişkin 2003 yılında bir rapor hazırlamış, daha sonra Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği'nin (TÜSİAD) 2004 yılında emeklilik ve sağlık sistemleri için hazırladığı raporlar, söz konusu DB raporunda yer alan politika önerilerini tekrarlamıştır.³⁰⁸

³⁰⁴ Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de TBMM'ye sunuldu. Tasarı, başta adı olmak üzere, bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edildi. 5227 sayılı ve 15.07.2004 tarihli "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" daha sonra 3 Ağustos 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edildi ve bir kez daha görüşülmesi için TBMM'ye iade edildi. Kanun, halen TBMM'de beklemektedir.

³⁰⁵ a.g.e., s. 176.

³⁰⁶ a.g.e.

³⁰⁷ a.g.e., s. 177.

³⁰⁸ a.g.e.

Tüm bu çalışmalar, 1990'lı yılların sonunda başlayıp devam eden süreçte gerçekleştirilen reformların hazırlık aşamalarında etkili bir rol oynamıştır.

3.1.2.1 Sosyal Güvenlik Alanında Yürütülen Reformlar

Türk sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüm ve reformlar aşamalı bir şekilde hayata geçmiştir. İlk aşamada temel parametrelerde değişiklikler yapılmış, ikinci aşamada ise orta ve uzun vadeli önlemleri içeren yapısal düzenlemelere gidilmiştir.

1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, ilk aşama reformlar arasında yer alan kanun olmuştur. Söz konusu kanun, işsizlik sigortası sistemini uygulamaya geçiren mevzuat olmanın yanı sıra, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini arttırma ve giderlerini azaltma yoluyla sistemin ekonomik parametrelerini düzeltme amacını taşıyan hükümleri de içeren bir kanun olmuştur. İkinci aşama reformlar arasında ise, etkinlik ve verimliliği arttırmak için sosyal sigorta kuruluşlarının kurumsal olarak yeniden yapılanması, bireysel emeklilik sistemi ve sağlık hizmetlerinde yeniden yapılanma konuları ele alınmıştır.

İlk aşama reformlar çerçevesinde gelirleri arttırmaya yönelik düzenlemeler kapsamında, 4447 sayılı Kanun ile prime esas gün sayıları arttırılmış, prime esas kazançların taban ve tavan düzeyleri yükseltilmiş ve prim oranları yükseltilerek yeni primler getirilmiştir. Giderleri kısıtlamaya yönelik düzenlemeler çerçevesinde ise, emeklilik yaşı kademeli bir şekilde yükseltilmiş (kadınlar için 58, erkekler için 60), emekli aylığı bağlama oranları düşürülmüş, emeklilik ödemelerine hak kazanma koşulları zorlaştırılmış ve aylıkların hesabında esas alınan kazanç dönemleri değiştirilmiştir.³⁰⁹

2000 yılında, Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılması çalışmaları başlatılmıştır. SSK, Bağ-Kur ve İş ve İşçi Bulma Kurumu (şimdi ki adıyla İŞKUR) yeniden yapılandırılarak, tüm bu sosyal güvenlik kurumları üst bir sosyal güvenlik şemsiyesi altında toplanmıştır. Buna yönelik düzenlemeler, dört ayrı KHK olarak yayımlanmıştır. Ancak,

³⁰⁹ a.g.e, s. 178.

KHK'ların dayandığı 4588 sayılı yetki Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptali ile bir boşluk oluşmuş, ama buna rağmen değişim sürdürülmüştür.³¹⁰

Sosyal güvenlik alanında yaşanan kurumsal dönüşümler, çalışma yaşamının diğer önemli ayağı olan istihdam hizmetlerinin kurumsallaşmasına da yansımıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun, Türkiye İş Kurumu'na dönüşümünde de, öncelikle DB ve AB destekli krediler temel araç rolünü üstlenmiş; aktif işgücü piyasası politikaları projeleri çerçevesinde ise, kamunun istihdam hizmetlerindeki tekeline son verilmiştir.³¹¹

DB'nin 1994 tarihli raporunda yer alan öneriler doğrultusunda, 2001 yılında 4632 sayılı "Bireysel Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu" ile kamu sosyal güvenlik programlarının yanı sıra, bireylerin yaşlılıklarında daha yüksek bir gelir güvencesine sahip olmalarını sağlamak amacıyla, bireysel tasarruflarını değerlendirebilecekleri emeklilik sistemi oluşturulmuştur. Söz konusu sistem, gönüllü katılımı esas alması nedeniyle, kamu sosyal güvenlik programlarına bir alternatif temsil etmemekte olup, tamamlayıcı bir özellik taşımaktadır.³¹²

Son olarak, SSK'nın sağlık hizmetlerine ilişkin atılan önemli bir adımı da, DB destekli Sağlıkta Dönüşüm Programı çerçevesinde, 2005 yılında SSK Hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na devri ile gerçekleşmiştir.³¹³

Atılan bu adımlar önemli olmakla birlikte, Türkiye'de henüz norm ve standart birliği sağlanamamıştı. İşçiler, kendi adına bağımsız çalışanlar, devlet memurları, banka çalışanları ve ticaret odası çalışanlarının sosyal güvenlik hakları farklı Kanunlarla farklı kurumlar tarafından sağlanmakta ve uygulamada bu kesimler arasında farklılıklar, eşitsizlikler, karışıklıklar oluşmakta; ayrıca, hiçbir sosyal güvencesi olmayanlar da sosyal güvenlik hakkından mahrum kalmakta, özellikle sağlık hizmetinden faydalanamamakta, sadece bir kısmı yeşil kart uygulamasından yararlanmaktaydı.

³¹⁰ Ş. Gökbayrak, 2010/2, s. 148.

³¹¹ a.g.e.

³¹² Ş. Gökbayrak, 2010/2, s. 147.

³¹³ a.g.e, s. 149.

Özellikle bu sorunları da çözüme kavuşturmaya yönelik olarak, sosyal güvenlik sistemindeki değişimin son aşaması olan “Sosyal Güvenlik Reformu” hayata geçirilmiştir.

Söz konusu norm birliğinin sağlanması ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması amacıyla, sosyal güvenlik reformu yapılması gerekli görülmüş ve bu doğrultuda, yukarıda tarihsel süreçleri özetlenen Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü ve Bağ-Kur Genel Müdürlüğünü aynı çatı altında toplayan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 20 Mayıs 2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla kurulmuştur.

3.1.2.2 “Sosyal Güvenlik Reformu” ve Reform Sonrası Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Kurumsal Yapısı

1990’lı yıllarda başlayarak sosyal güvenliğin finansmanında karşılaşılan sorunların tam olarak çözüme kavuşturulamaması, bu konuda yapısal bir reformu gerektirmiş ve Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kurulmasıyla birlikte bu alanda yapılan çalışmalar hız kazanmıştır.

Reform ile aynı zamanda nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu amaçlayan genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu itibarla, 31 Mayıs 2006 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu³¹⁴ kabul edilmiş ancak, bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi, kanuna ek ve değişiklik getiren mevzuatın çıkarılması gibi nedenlerle söz konusu kanunun yürürlüğü birkaç kez ertelenmiş ve nihayet 1 Ekim 2008 tarihinde tüm hükümleri ile yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile sosyal sigortalar alanında birçok konuda norm ve standart birliği sağlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir.³¹⁵

³¹⁴ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=1.5.5510&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5510> (02.04.2014)

³¹⁵ www.sgk.gov.tr, SGK resmi internet sitesi. (31.03.2014)

Yukarıda aktarılan süreç içerisinde sosyal güvenlik reformunun ortaya çıkmasının nedenlerini, unsurlarını ve amaçlarını kısaca izah etmek gerekmektedir.³¹⁶

Sosyal güvenlik sistemi reformunu zorunlu hale getiren başlıca nedenler arasında örneğin; sosyal güvenlik kurumlarının finansal açıklarının ekonomi üzerindeki olumsuz etkisi, tüm nüfusun tam olarak koruma altına alınamaması, sistemin içerisinde mevzuatsal ve kurumsal anlamda dağınık bir yapılanmanın olması, erken emeklilik, prime esas kazançların düşük gösterilmesi, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilat oranının düşüklüğü, sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri arasında norm birliğinin bulunmaması gibi nedenler sosyal güvenlik reformunun gerçekleşmesini kaçınılmaz kılmıştır.

Diğer taraftan, ilerleyen dönemlerde beklenen nüfus yapısındaki değişimler ve nüfusun yaşlanması, sosyal güvenlik sisteminin bir yandan gelirlerinin azalması diğer yandan ise giderlerinin artması sonucunu doğurarak, sistemin finansal açığının daha da büyümesini kaçınılmaz hale getireceği sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Sosyal güvenlik reformunun ana unsurları; yeni bir kurumsal yapının oluşturulması, sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşitlendiği, mali olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik sigortası sisteminin kurulması, nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu hedefleyen genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması, dağınık bir halde yürütülen sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği, objektif yararlanma ölçütlerine dayalı bir sosyal yardımlar sisteminin oluşturulması ve farklı kurum ve kuruluşlarca yürütülmekte olan primsiz ödemelerin toplulaştırılmasından oluşmuştur. Sosyal güvenlik reformunun amacını ise, sigorta hak ve yükümlülükleri bakımından norm ve standart birliğini sağlamak, tüm vatandaşlara eşit ve adil hizmet sunulmasını sağlayacak genel sağlık sigortası rejimini oluşturmak, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlamak, suretiyle adil, kolay erişilebilir mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşabilmek olarak sıralamak mümkündür.

³¹⁶ T.C. Hükümeti tarafından “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şart” kapsamında sunulan 2008-2012 dönemini kapsayan 5. Ulusal Rapor’dan alınmıştır. ÇSGB, 2013, s. 48-49.

Sosyal güvenlik reformuyla birlikte, Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının kurumsal yapısı da önemli ölçekte değişikliğe uğramıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun, 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmesiyle reformun mevzuatsal niteliği olan önemli bir ayağı tamamlanmış, ikinci ayağını oluşturan kurumsal yapının tek çatı altında toplanması ise 5502 sayılı Kanunla gerçekleştirilmiştir. Reformun son ayağını oluşturacak sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerle ilgili birleşik yasal düzenleme henüz hayata geçirilememiş, ancak 3 Haziran 2011 tarihli ve 633 sayılı KHK ile oluşturulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tüm sosyal yardım ve hizmetlerden sorumlu kamu birimi olarak görevlendirilmiştir. Sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili yasal süreç tamamlandığı zaman, sosyal güvenlik reformunun son ayağı da tamamlanmış olacaktır.³¹⁷

Sosyal güvenlik reformu kapsamında kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK); Türk sosyal sigorta rejiminin temel kurumları olan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nı birleştiren "tek çatı kurumu" olarak idari ve mali açıdan özerk, kamu tüzel kişiliğini haiz, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olmuştur. SSK ve Bağ-Kur'dan farklı olarak SGK, sosyal sigortacılık işlemlerini yürütmenin yanı sıra sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmakla da görevlendirilmiştir.³¹⁸ Sosyal Güvenlik Kurumu, Sayıştay'ın denetimine tâbidir. Kurumun temel amacı ise, sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmek olarak belirlenmiştir.³¹⁹

Türkiye'de sosyal güvenlik kapsamını esas olarak sosyal sigortalar belirlemektedir. Sosyal güvenlik reformu ile 5510 sayılı Kanun öncesinde 5 ayrı sosyal sigorta kanunu ile 3 ayrı kurum tarafından sigortalı olarak kapsama alınanlar, 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı sayılmıştır. Buna göre, kamu ve özel sektörde bir hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar (4-a'lılar/eski SSK'lılar), sanayi ve

³¹⁷ Yusuf Alper, Çağaçan Değer, Serdar Sayan, *2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış*, TÜSİAD, Kasım 2012, s. 55.

³¹⁸ a.g.e., s. 54.

³¹⁹ 5. Ulusal Rapor, ÇSGB, 2013.

hizmetler kesiminde kendi adına bağımsız çalışanlar (4-b'liler/eski Bağ- Kur'lular), kamu kesiminde kadro karşılığı veya sözleşmeli olarak çalışanlar (4-c'liler/eski Emekli Sandığı mensupları) söz konusu kanun kapsamında sigortalı sayılmıştır.

5510 sayılı Kanun ayrıca, bu ana grupların yanı sıra sendikacılar, mevsimlik çalışanlar, şirket ortakları, TBMM üyeleri, sanatçılar, güzel sanatlarla uğraşanlar, yabancılar, stajyerler ve kursiyerler gibi grupları da kapsama almıştır. Son olarak 5510 sayılı Kanun, genel sağlık sigortası (GSS) kapsamında farklı bir sigortalı tarifi yaparak, yabancılar da dâhil olmak üzere, **Türkiye’de yaşayan herkesi zorunlu olarak** GSS kapsamına almıştır.³²⁰³²¹

Bu alt başlıkta aktarılan örneklerde de görüleceği üzere, sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı sosyal güvenlik reformu öncesi başlayıp reformla birlikte devam eden süreçte uluslararası düzeyde ILO’nun da dâhil olduğu ve ayrıca, ekonomik ve finansal anlamda söz sahibi uluslararası kuruluşların (DB gibi) da etkili olduğu çalışmalar sonucunda yeniden şekillendirilmiş olup, sistemin kurumsal yapısının yanı sıra, sistem içerisinde yer alan sosyal sigortacılığın bazı temel unsurlarında da, örneğin işsizlik sigortasının ihdası veya emeklilik yaşıyla ilgili düzenlemelerde olduğu gibi, önemli değişikliklerin veya yeniliklerin yapılması sağlanmıştır.

Bundan sonra, sosyal güvenlik reformları sonrası Türkiye’de oluşan sosyal güvenlik mevzuatının genel durumu, sosyal güvenliğin uluslararası temel normları ve uluslararası denetim mekanizmaları açısından çalışmanın birinci ve ikinci bölümünde aktarılan hususlar da dikkate alınarak değerlendirilecektir.

³²⁰ Y. Alper, Ç. Değer, S. Sayan, Kasım 2012, s. 56-57.

³²¹ Genel sağlık sigortasından yararlanılmasında temel şartlardan birisi, Türkiye’de ikamet etmektir. 1/1/2012 tarihinden itibaren zorunlu genel sağlık sigortası uygulamasına geçilmiştir. Buna göre; tutuklu ve hükümlüler, er, erbaş ve yedek subay okulu öğrencileri, yabancı bir ülkede sosyal sigortaya tabi olması nedeniyle sözleşmeli ülke adına sağlık yardımları karşılananlar, Kuruma devir alınacakları tarihe kadar 5510 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesi kapsamındaki banka ve sigorta şirketlerinin sandıkları kapsamında bulunanlar ile bunların bakmakla yükümlüleri, yabancı ülke vatandaşlarından Türkiye’de kesintisiz olarak bir yıldan fazla ikamet etmeyenler, milletvekilleri ile Anayasa Mahkemesi Başkan ve üyeleriyle bunların emeklileri ile dul ve yetimleri **hariç olmak üzere** Türkiye’de ikamet edenler, zorunlu genel sağlık sigortası kapsamına alınmıştır. *SGK-50 Soruda GSS.*

3.2 ULUSLARARASI TEMEL SOSYAL GÜVENLİK NORMLARI VE DENETİM MEKANİZMALARI AÇISINDAN TÜRKİYE’NİN DURUMU

Son bölümün bu ana başlığında, sosyal güvenliğin temel normları ile uluslararası denetim mekanizmaları açısından Türkiye’deki sosyal güvenlik mevzuatının durumu, öncelikle sosyal güvenlik reformları sonrasında oluşan mevcut genel görünümün, ardından ise, yalnızca sosyal güvenliğe ilişkin uluslararası bazı normlar açısından kaydedilen gelişmelerin değerlendirilmesi üzerinden yapılacaktır.

3.2.1 Temel Normlar ve Denetim Sistemleri Açısından Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Mevcut Genel Görünümü

Bu alt başlıkta, öncelikle uluslararası temel normlar açısından genel anlamda reform sonrası Türkiye’de gelinen noktayı göstermek amacıyla mevcut genel durum kısaca aktarılıp, bu husus ayrıca karşılaştırmalı bir tablo şeklinde de değerlendirilecektir. Sonrasında ise, özellikle de sosyal güvenlik reformu öncesi ve sonrası olmak üzere Türkiye’deki sosyal güvenlik mevzuatı, denetim sistemleri içerisinde yer alan denetim organları tarafından yapılan bazı değerlendirmeler çerçevesinde yine karşılaştırmalı bir tablo sunmak suretiyle, kısaca ele alınacaktır.

3.2.1.1 Uluslararası Temel Normlar Açısından Mevcut Genel Durum

Çalışmanın ilk iki bölümünde aktarılan sosyal güvenliğin uluslararası temel normları bakımından tüm hükümlerini halen onaylamamış olsa da Türkiye, mevcut sosyal güvenlik sistemi kapsamında, ILO ve AK tarafından kabul edilen düzenlemelerin koruma altına aldığı 9 sosyal güvenlik riskinden 8’ine karşı sosyal güvenlik teminatı sağlamaktadır. Bugün itibarıyla, kapsam dışında kalan tek sosyal sigorta kolunu, aile yardımları sigortası oluşturmaktadır.

Öte yandan, 8 sosyal sigorta kolundan işsizlik sigortası dışındaki tüm sosyal riskler, 5510 sayılı Kanunu tarafından düzenlenmekte olup, söz konusu işsizlik sigortası kolu ise, 4447 sayılı Kanun tarafından düzenlenmiştir. Sigorta kolları itibarıyla kapsam, sağlanan haklar ve faydalanma şartları aşağıda genel hatlarıyla aktarılmaktadır.

Söz konusu 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı sayılanlardan kamu görevlileri dışındaki tüm sigortalılara, kanunda kısa vadeli sigorta kolları olarak tanımlanan iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortası ile nakdi ödemelerin yapılması sağlanmıştır. Buna göre, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık hallerinde sigortalıların çalışmadıkları günler için geçici iş göremezlik ödeneği verilmekte olup, ayrıca iş kazaları ve meslek hastalıkları halinde sürekli iş göremezlik geliri veya sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine aylık bağlanmaktadır. Öte yandan, iş kazaları ve meslek hastalıkları sonucu ölüm halinde cenaze masraflarının karşılanması, doğum halinde emzirme yardım parasının verilmesi de bu sigorta kolundan sağlanan hak arasında yer almaktadır. İş kazaları ve meslek hastalıkları kapsamındaki haklar için sigortalı olmak yeterli iken, hastalık ve analık sigortası ile ilgili haklardan faydalanmak için ise 90 gün prim ödemiş olmak gerekmektedir.³²²

Uzun vadeli sigorta kolları olarak tanımlanan malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta kollarından esas olarak sigortalının kendisine, ölümü halinde hak sahiplerine aylık bağlanmaktadır. Eğer aylık bağlama şartları yerine gelmemiş ise, ödenen primlerin iadesi anlamına gelen toptan ödeme yapılmaktadır. Malullük ve ölüm sigortaları için 1800 gün (5 yıl) prim ödemiş olmak aylığa hak kazanmak için yeterli iken, yaşlılık sigortasında sigortalı gruplarına göre değişik hak kazanma şartları belirlenmiştir.³²³

En fazla sayıda kişinin aylık aldığı ve en fazla sosyal güvenlik harcamasının yapıldığı yaşlılık sigortasından aylık alma şartları ise, 1999 yılında 4447 sayılı Kanun'la belirlenen emekli olma yaşları esas alınarak düzenlenmiştir. Buna göre kadınlar 58, erkekler 60 yaşına gelmeleri ve bu sürede 4/a kapsamındaki sigortalıların 7200 gün (20 yıl), 4/b ve 4/c kapsamındaki sigortalıların ise 9000 gün (25 tam yıl) prim ödemeleri halinde aylığa hak kazanacaklardır. Bununla ilgili olarak, 5510 sayılı Kanun'la getirilen en önemli değişiklik ise, aylığa hak kazanma (emekli olma) yaşının 2036 yılından itibaren kademeli olarak yükseltilerek, 2048 yılında kadınlar ve erkekler için 65 olarak belirlenmesidir (Madde 28).³²⁴

³²² Y. Alper, Ç. Değer, S. Sayan, Kasım 2012, s. 58.

³²³ a.g.e.

³²⁴ a.g.e.

Tüm çocuklar 18 yaşına kadar, diğer ikamet eden kişiler de 30 gün genel sağlık sigortası primi ödemiş olmak şartıyla GSS kapsamında sağlık hizmetlerinden faydalanır. GSS kapsamında iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık halleri ile ilgili de sağlık hizmetleri sunulur. 5510 sayılı Kanun, önceki sosyal sigorta mevzuatından farklı olarak koruyucu sağlık hizmetlerini de GSS kapsamına almıştır.³²⁵ GSS kapsamında sağlanan yardımlara ayrıca, son alt başlıkta özet olarak değinilecektir.

İşsizlik sigortasına gelince, 4447 sayılı Kanunda belirtilen hallerde işsiz kalan sigortalılara, son 3 yılda en az 600 gün prim ödemiş olmak şartıyla, son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının % 40'ı oranında işsizlik ödeneği ödenmektedir. Konuyla ilgili açıklayıcı özet bilgi, yine aşağıda son alt başlıkta verilecektir.

Yukarıda belirtilen tüm sigorta kollarına ilişkin uluslararası temel normlar ile Türkiye'deki mevzuatın madde ve norm bazında karşılaştırılması ve bununla ilgili bir değerlendirmenin yapılması uygun olacaktır.

Aşağıda verilen tabloda, sosyal güvenlik hakkına ilişkin uluslararası temel normlar ile Türkiye'deki mevcut sosyal güvenlik mevzuatının karşılaştırılması yapılmaktadır.

Tabloda, bir taraftan temel sosyal güvenlik hakkına ilişkin çalışma boyunca aktarılan ve sosyal güvenliğin primli sistemi içerisinde yer alan sosyal sigorta kolları, diğer taraftan ise uluslararası kuruluşlar ve Türkiye'nin bu konudaki düzenlemeleri karşılaştırmanın konusunu teşkil etmiştir.

Söz konusu karşılaştırmanın amacı, her bir sigorta kolu itibarıyla ILO ve AK'nin temel belgelerinde yer alan normlarının Türkiye'de mevcut mevzuat bakımından karşılığı olan hükümlerini tespit etmektir.

³²⁵ a.g.e., s. 59.

Tablo 3. Uluslararası Temel Normlar ile Reform Sonrası Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Karşılaştırılması

SOSYAL GÜVENLİK HAKKI	ILO SÖZLEŞMELERİ (Sözleşme Sayısı)	AVRUPA KONSEYİ		TÜRKİYE	
		GGASŞ	ASGK	5510 sayılı Kanun	4447 sayılı Kanun
Sosyal Sigorta Kolları	102 ve 118	12. Madde: 102 ve Kod'un tüm kollarına atf	Kod	Kanun	-
<i>Sağlık Yardımları (tıbbi tedaviler)</i>	102 - II. Bölüm ve 130	-	II. Bölüm	60 ila 78. Maddeler (GSS)	-
<i>Hastalık Ödenekleri</i>	102 - III. Bölüm ve 130	-	III. Bölüm	15 ila 24. Maddeler	-
<i>İşsizlik Yardımları</i>	102 - IV. Bölüm ve 168	-	IV. Bölüm	-	Tüm Kanun
<i>Yaşlılık Yardımları</i>	102 - V. Bölüm ve 128	-	V. Bölüm	28 ila 31. Maddeler	-
<i>İş Kazaları/Meslek Hastalıkları Durumunda Verilen Yardımlar</i>	102 - VI. Bölüm ve 121	-	VI. Bölüm	13, 14 ve 16 ila 24. Maddeler	-
<i>Aile Yardımları</i>	102 - VII. Bölüm	16. Madde	VII. Bölüm	-	-
<i>Analık Yardımları</i>	102 - VII. Bölüm ve 103 ile 183	8. Madde	VIII. Bölüm	15 ila 20 ve 22 ila 24. Maddeler	-
<i>Maluliyet Yardımları</i>	102 - IX. Bölüm ve 128	-	IX. Bölüm	25 ila 27. Maddeler	-
<i>Ölüm (Geride Kalanlar) Yardımları</i>	102 - X. Bölüm ve 128	-	X. Bölüm	32 ila 36. Maddeler	-

Tabloda ortaya konan tespitte ilk göze çarpan husus, sosyal sigorta kolları bakımından Türkiye’deki mevcut mevzuatta aile yardımlarına ilişkin herhangi bir düzenlemenin bulunmamasıdır.

İkinci dikkat çekici nokta ise, işsizlik sigortasına ilişkin kolun Türk sosyal güvenlik sisteminde müstakil bir belgede (4447 sayılı Kanun) olmak üzere ayrı bir şekilde düzenlenmiş olmasıdır. Bu durumu, söz konusu sigorta koluna ait uluslararası normlarda yer alan bölümlerin, Türkiye tarafından onaylanmamış olmasına bağlamak mümkündür. Türkiye’de yasama erkinin, işsizlik sigortasına ait düzenlemeleri “sosyal sigortalar” başlığını taşıyan ve sosyal sigorta kollarını tek bir belgede toplayan 5510 sayılı Kanuna derc etmemiş olmasının bir nedenini, başta istihdam politikasının uygulanmasından sorumlu müstakil bir kurumun var olmasına (İŞKUR) bağlayarak izah etmek de mümkündür.

Tabloda belirtilen diğer bölümlerden de anlaşılacağı üzere, yukarıda sözü edilen iki düzenlemenin dışında kalan ve çalışmanın birinci ve ikinci bölümünde etraflıca aktarılan diğer uluslararası hükümlerin Türkiye’deki mevcut mevzuatta karşılığını, 5510 sayılı Kanunun ilgili maddelerinde bulmak mümkündür. Örneğin, hastalık ödeneklerine ilişkin hükümler 5510 sayılı Kanunun 15 ila 24 üncü maddelerinde, sağlık yardımlarına dair normlar ise, yine ilgili Kanunun 60 ila 78 inci maddelerinde karşılığını bulmaktadır.

Bu tablodan da anlaşılacağı üzere Türkiye, 1990’lı yılların sonunda başlatıp, 2000’li yıllar içerisinde devam ederek uygulamaya koyduğu reformlar sayesinde, ILO’nun 102 sayılı sözleşmesinin başlığında da yer aldığı gibi, çalışmanın ilk bölümünde aktarılan sosyal güvenliğe ilişkin uluslararası temel normların esasen asgari olarak belirlemiş olduğu seviyenin oldukça üzerine çıkmıştır.

Uluslararası normlar açısından Türkiye’deki sosyal güvenlik mevzuatının mevcut durumunu inceledikten sonra, çalışmanın ikinci bölümünde de etraflıca ele alındığı üzere, söz konusu normların özellikle de kabulünden doğan yükümlülüklerinin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulmuş denetim mekanizmaları açısından Türkiye’nin genel durumunu ana hatlarıyla tespit etmek yerinde olacaktır.

3.2.1.2 Denetim Mekanizmaları Açısından Genel Durum

Bu alt başlıkta, çalışmanın ikinci bölümünde aktarılan uluslararası kuruluşların denetim sistemleri çerçevesinde yürüttükleri denetim faaliyeti bakımından son yıllar itibarıyla Türkiye'deki mevzuatın uyum durumu genel çizgileriyle incelenecektir.

Bu bağlamda, temel sosyal güvenlik normları açısından ILO'nun 102 ve 118 sayılı sözleşmeleri ve özellikle de 12 nci maddesi başta olmak üzere Avrupa Sosyal Şartı ile Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun hükümlerine uyumun sağlanıp sağlanmadığı konusu değerlendirilecektir.

Avrupa Konseyi'nin denetim sistemlerinin oluşmasına da katkı yapan ILO'nun denetim mekanizmalarından sorumlu organlarınca yapılan değerlendirmeleri ile Konseyi'nin denetim faaliyetlerini yürüten kurulları tarafından alınan sonuç kararları reformların ilk başlangıç döneminden yani, 1990'lı yılların sonundan, son raporlama dönemine kadar geçen süre temel alınmak üzere, kısaca aktarılacaktır.

Hemen belirtmek gerek ki, ILO'nun 102 sayılı sözleşmesi ile Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'na ilişkin değerlendirmeler çalışmanın önceki kısımlarında yapılan açıklamalar doğrultusunda birlikte ele alınacak olup, Avrupa Sosyal Şartı bakımından Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin sonuç kararları ise, ayrıca değerlendirilecektir.

Ayrıca, her iki uluslararası kuruluşun konuyla ilgili denetim faaliyetlerinin sonuçlarını daha anlaşılır kılmak amacıyla yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde aşağıda karşılaştırmalı bir tablo sunulmaktadır.

Söz konusu tablo, bir taraftan uluslararası denetimlerden sorumlu organların değerlendirme ve sonuçlarını, diğer taraftan temel normlar bakımından yıllar itibarıyla Türkiye'nin durumunu, 1998-2006 yılları arası ve 2006 sonrası olmak üzere, iki dönem altında aktarmaktadır.

Tablo 4. Denetim Mekanizmaları ve Temel Normlar Bakımından
Son Yıllar İtibarıyla Türkiye'nin Uyum Durumu ³²⁶

ULUSLARARASI DENETİM SİSTEMLERİ	SON YILLAR İTİBARIYLA TEMEL NÖRMLER BAKIMINDAN (ILO 102 ve 118 / KOD / ASS) TÜRKİYE'NİN UYUM DURUMU									
	1998-2006 ARASI DÖNEM					2006 SONRASI DÖNEM				
<i>ILO Normları (102/118) ile KOD</i>	Normlar/Yapılan Değerlendirme					Normlar/Yapılan Değerlendirme				
ILO UZMANLAR KOMİTESİ (Gözlem veya Doğrudan Talep)	102	Muamele eşitliği ilkesine uyulması.				102	5510 sayılı Kanunun “ilgiyle” kaydedilmesi ve gelişmeler hakkında bilgi verilmesi.			
	102	Sağlık yardımlarında katılım payı seviyesine dikkat edilmesi.				102	4447 sayılı Kanunla ihdas edilen İşsizlik Sigortasının, normlara uyum göstermesi ve onaylanabilir olması.			
	102	Analık Yardımlarında doğum izni süresinin az olması (8 hafta) / Asgari 12 haftaya riayet edilmesi.								
	118	Muamele eşitliği ilkesine uyulması.				118	5510 sayılı Kanunla sağlanan muamele eşitliğinin “memnuniyetle” karşılanması.			
	118	Vatansız ve sığınmacıların sisteme dâhil edilmesi.								
KOD - UZMANLAR KOMİTESİ	- 102 için yapılan değerlendirmeler Kod için de yapılmıştır. - Genel anlamda Kod'a uyum vardır .					Ülke mevzuatı ile uygulamalar Kod'un onaylanan bölümleriyle uyum içindedir .				
<i>Avrupa Sosyal Şartı Sistemi</i>	Madde Bazında Alınan Kararlar					Madde Bazında Alınan Kararlar				
AVRUPA SOSYAL HAKLAR KOMİTESİ <i>Ertel.: Erteleme Olm.: Olumlu Olsuz.: Olumsuz</i>	Md.	2001	2004	2005	2006	Md	2009	2011	2013	
	11-1	-	-	Olsuz.	-	11-1	Olumsuz	-	Erteleme	
	12-1	Ertel.	Ertel.	-	Olsuz.	12-1	Erteleme	-	Erteleme	
	12-2	Olm.	Olm.	-	Olm.	12-2	Olumlu	-	Olumlu	
	12-3	Ertel.	Ertel.	-	Olm.	12-3	Olumlu	-	Olumlu	
	12-4	-	Olsuz.	-	Olsuz.	12-4	Olumlu	-	Olumlu	
	16	-	Olsuz.	-	Olsuz.	16	-	Olumsuz	-	

³²⁶ ILO'nun “Gözlem ve Doğrudan Talepleri” ile Avrupa Konseyi ASHK ve Uzmanlar Komitesi sonuç raporlarından derlenerek hazırlanmıştır. www.ilo.org ve <http://hub.coe.int/>

Tablonun değerlendirilmesine geçmeden önce, ilk olarak ILO'nun denetim faaliyetleri kapsamında Türkiye'nin genel anlamda konumunu belirtmek önem arz etmektedir. Türkiye, birçok kez ILO Aplikasyon Komitesi'nin gündemine alınarak sözlü bilgi vermeye davet edilmiş, ancak 1989 yılından bu yana Komite tarafından "özel paragrafa" alınmamıştır.³²⁷

Son otuz yıllık dönemde ise, Türkiye'nin ağırlıklı olarak ILO'nun öncelik verdiği konuların başında yer alan örgütlenme ve toplu pazarlık hakları konusunda sorun yaşadığı görülmektedir. Bu bağlamda, bu dönem içerisinde ILO'nun 98 sayılı Sözleşmesi'nden biri "özel paragraf" olmak üzere on beş, 1993 yılında onaylanan 87 sayılı Sözleşme'den ise, yedi kez ILO Konferans Komitesi'nin gündemine alınmıştır.³²⁸

Bununla birlikte, ILO'nun sosyal güvenliğe ilişkin güncel temel normları (102 ve 118) bakımından Türkiye, 1971 yılından bu yana hiçbir zaman Aplikasyon Komitesi'nin gündemine alınmamıştır.³²⁹ Bu durum en azından Türkiye'nin, söz konusu sözleşmelerin hükümlerini yerine getirirken ağır ihlal veya aykırılık durumlarını sergilemediğini göstermektedir. Ayrıca, Türkiye'de yakın dönemde yaşanan gelişmelerin uluslararası kuruluşların denetim organları nezdindeki bazı yansımalarını göstermek üzere yukarıdaki tablo düzenlenmiştir.

Söz konusu tabloyla ilgili olarak ise, şunları belirtmek yerinde olacaktır:

- 1- ILO ve Kod açısından 2006 yılından önce yapılan değerlendirmelerde üç tane önemli husus ortaya çıkmıştır; vatandaş olanlarla olmayanlar arasında muamele eşitliğine riayet edilmesi ve vatansız ve sığınmacıların da sosyal güvenlik sistemine (sağlık) dâhil edilmesi, sağlık yardımlarında talep edilen katkı payı seviyesinin sigortalıları zor duruma düşürmemesi ve analık yardımlarında doğum izni hakkında asgari normlara uyulması konusu vurgulanmıştır. Son hususla ilgili olarak örneğin, 2003 yılında 4857 sayılı İş

³²⁷ Aplikasyon Komitesi ve "özel paragraf" için *Bkz.* çalışmanın İkinci Bölümü, s . 73-76.

³²⁸ A. K. Sayın, 2013, s. 24.

³²⁹ S. Erdoğan vd., Ünite 8, 2013, s. 213-220.

Kanununda yapılan bir değişiklikle doğum izni hakkı toplamda 16 haftaya çıkarılmıştır.

- 2- 2006 yılından sonra sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen değişiklikler sonucunda giderek olumlu değerlendirmelerin yapıldığı tespit edilmiştir.
- 3- 2006 yılı öncesi ve sonrası genel anlamda, yani uluslararası düzenlemeler tarafından öngörülen asgari seviyenin sağlanması konusunda, ülke mevzuatının uluslararası temel normlarla uyumlu olduğu ortaya çıkmıştır.
- 4- Avrupa Sosyal Şartı sisteminde yer alan hükümlerin uyumu konusuna gelince, öncelikle belirtmek gerek ki, çalışmanın ilk iki bölümünde (*Bkz.* s. 54, 55, 100 ila 102) ifade edildiği gibi Sosyal Şart, ILO'nun 102 ve 118 sayılı sözleşmeleri ile Kod'un öngördüğü asgari seviyenin de üzerinde bir sosyal güvenlik hakkının sağlanmasını hedeflemektedir. Bu bakımdan, yapılan değerlendirmelerde bu hususlar da göz önünde bulundurmaktadır.

Madde bazında alınan kararlarda ortaya çıkan en dikkat çekici husus, ülkede yapılan mevzuat değişikliklerinin ve bunlarla ilgili uygulamaların, 2006 sonrası dönemde Komite tarafından verilen kararları olumlu yönde etkilediğinin anlaşılmasıdır. Bununla birlikte, özellikle 16 ıncı madde olmak üzere, bazı maddelerde ya ulusal mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılmamasından, örneğin genel bir aile yardımları sisteminin olmaması (madde 16), ya da bazen bilgi eksikliği veya yetersizliğinden (madde 11-1 ve 12-1) dolayı olumsuz veya erteleme kararları verilmiştir.

Uluslararası temel normlara uyum durumu incelendiğinde, denetim organları tarafından yapılan değerlendirmeler göstermektedir ki, Türkiye'deki mevzuat değişiklikleri ile söz konusu mevzuatın fiilen uygulanmaya geçirilmesi sonucunda olumsuz değerlendirme ve sonuçların sayısında azalma olmuştur.

Çalışmanın son alt başlığında ise, Türkiye'deki mevcut sosyal güvenlik mevzuatının değerlendirilmesi, sadece uluslararası bazı temel sosyal sigorta kolları kapsamında yapılacaktır.

3.2.2 Uluslararası Kuruluşların Bazı Temel Sosyal Sigorta Kollarına İlişkin Normları Kapsamında Türkiye’deki Mevcut Sosyal Güvenlik Mevzuatının Değerlendirilmesi³³⁰

Çalışmanın gerek giriş gerek diğer kısımlarında da belirtildiği üzere bu son alt başlıkta, uluslararası kuruluşların temel normları kapsamında öncelikle Türkiye’nin en başta onayladığı ve uygulamaya koyduğu sağlık yardımlarına ilişkin son düzenlemeleri, ardından onaylama sırasında kabul etmediği ama zaman içerisinde ulusal mevzuatına dâhil ederek uygulamaya koyduğu işsizlik yardımlarına dair mevzuatı ve nihayet, kısmi birtakım yardımlar hariç, onaylamadığı ve ayrıca sigorta kolu olarak mevzuatına dâhil etmediği aile yardımlarıyla ilgili durumu ana hatlarıyla değerlendirecektir. Bu değerlendirme, gerek düzenleme ve uygulamalar gerek sağlanan haklar gerekse konuyla ilgili uluslararası denetim organları tarafından yapılan birkaç yorum üzerinden yapılacaktır.

3.2.2.1 Sağlık Yardımlarına İlişkin Düzenlemeler

Sağlık yardımlarına ilişkin düzenlemeler, Türkiye’nin kabul ettiği ve uygulamaya koyduğu uluslararası normların ilgili hükümlerini, yani ILO’nun 102 sayılı Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu’nun II. Bölümleri ile Avrupa Sosyal Şart’ın sosyal güvenlik hakkına dair temel maddesi olan 12 nci maddesi ile ayrıca, sağlık hakkına ilişkin 11 inci maddesinin birinci fıkrasının hükümlerini içermekte olup, prime dayalı sosyal güvenlik sistemi içerisinde bu düzenlemeler, 5510 sayılı Kanunun ilgili maddelerinde yer almıştır.

Sosyal güvenlik reformu ile sağlık alanında sağlık yardımlarına ilişkin “genel sağlık sigortası” oluşturulmuştur. Daha önceki mevzuatta, sağlık hizmetlerinden yararlanmak için farklı koşullar aranırken, yeni düzenleme ile bu farklılıklar ortadan kaldırılarak, sağlık hizmetlerinde de norm ve standart birliği sağlanmıştır.

³³⁰ Bu alt başlığın oluşmasında, ÇSGB DİYİG Genel Müdürlüğüne derlenip iletilen Ulusal Raporlar ile uluslararası kuruluşların denetim organları tarafından yapılan değerlendirme ve sonuçlarda yer alan bilgilerden faydalanılmıştır.

5510 sayılı Kanunun “Genel Sağlık Sigortası Hükümleri” başlığını taşıyan üçüncü kısmında (madde 60-78) düzenlenen genel sağlık sigortası ile; tüm vatandaşların sağlık güvencesi kapsamına alınması, kapsama alınan kişilerin aynı sağlık hizmetlerinden eşit şekilde yararlandırılması, farklı uygulamalara son verilmesi, çağdaş sağlık anlayışı benimsenerek kişilerin hasta olduktan sonraki tedavilerine ait bedellerin ödenmesinin yanında, hasta olmalarını önlemeye yönelik koruyucu sağlık hizmetlerinin kapsama alınması, ilk defa 18 yaş altı çocukların anne veya babalarının genel sağlık sigortalısı olarak tescil edilmesine ve genel sağlık sigortası primi ödemiş olmasına bakılmaksızın sağlık hizmetlerinden yararlandırılması ve Sağlık Bakanlığınca sağlık hizmeti olarak kabul edilmeyen hizmetler ile estetik amaçlı hizmetler dışındaki tüm sağlık hizmetlerinin sağlık teminat paketi içinde yer alması sağlanmıştır.

GSS kapsamında; acil sağlık hizmetleri, klinik muayene ve laboratuvar tetkik ve tahlilleri, tıbbi müdahaleler, rehabilitasyon hizmetleri, ağız ve diş sağlığı tedavileri, ilaç ve iyileştirme araçlarının temini ile yurt içi ve yurt dışı sevk ile hizmetleri sağlanmaktadır. Söz konusu sağlık hizmetlerinden faydananlar, ilaç ve iyileştirme araçları ile protez araç ve gereçleri için ve sağlık hizmeti alımında duruma göre belli miktarlarda veya değişik oranlar üzerinden katılım payı ödemektedir. Hayati öneme haiz olduğu tespit edilen hastalıklar ile kronik hastalıkların tedavilerinde ise katılım payı alınmamaktadır.

1 Ekim 2008 yılı itibariyle genel sağlık sigortası uygulanmaya başlanılmış olup, 1 Ocak 2012 tarihi itibariyle ise Türkiye’de ikamet eden yabancılar (vatansızlar ve sığınmacılar dâhil) da dâhil tüm ülke nüfusu genel sağlık sigortası kapsamına alınmıştır.

Bu düzenleme ve uygulamalar sayesinde, yukarıda yer alan Tablo 4’te de görüleceği gibi, uluslararası kuruluşların denetim organları tarafından 2006 yılından önce verilen olumsuz sonuç kararları ve değerlendirmelerin yerine, bu tarihten sonra, giderek olumlu yönde değerlendirmelerin yapıldığı ve olumlu sonuç kararlarının verildiğini ifade etmek mümkündür.

Diğer taraftan, genel sağlık sigortalısı statüsünde olmayanlar ile genel sağlık sigortalılığı statüsü sona eren kişiler, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından re'sen tescil edilmektedir. Yani bu kişiler, **zorunlu** olarak genel sağlık sigortası kapsamına alınmaktadır. Genel sağlık sigortası tescilinin re'sen yapıldığı tarihten itibaren prim tahakkuk ettirilmekte ve ödeme yükümlülüğü başlamaktadır. Yeni sistemin en büyük yeniliği ve özelliği, sağlık sigortası konusunda zorunluluk ilkesini getirmiş olmasıdır.

Zorunlu olarak genel sağlık sigortası tescili yapılan kişiler, gelir testine tabi tutulmaktadır. Genel sağlık sigortası kapsamında tescil edilenlerin gelir testi yaptırmaları sonucunda ödeyecekleri prim miktarı kişinin gelir durumuna göre belirlenmekte olup, gelir testi sonucuna göre, aile içinde kişi başına düşen aylık geliri brüt asgari ücretin üçte birinden az olanların, genel sağlık sigortası primleri devlet tarafından karşılanmak suretiyle sağlık hizmeti alabilmeleri imkanı sağlanmıştır. Gelir testi sonucuna göre, aile içinde kişi başına düşen aylık geliri brüt asgari ücretin üçte birinden fazla olanlar ise, tespit edilen gelir düzeyine göre prim ödemekle yükümlü kılınmıştır. Bu uygulamayla birlikte, Türkiye'de 2004 yılından bu yana yürürlükte bulunan "yeşil kart" uygulaması işlevini fiilen tamamlamıştır.

Diğer taraftan, 18 yaşını doldurmamış olan kişiler, tıbben başkasının bakımına muhtaç olan kişiler, trafik kazası halleri, acil haller, iş kazası ile meslek hastalığı halleri, bildiri zorunlu bulaşıcı hastalıklar, koruyucu sağlık hizmetleri ile analık hali gereğince sağlanan sağlık hizmetleri, afet ve savaş ile grev ve lokavt durumlarında sağlanan sağlık hizmetleri istisnai sağlık hizmetleri olarak tanımlanmıştır. Bu durumlarda, gerekli prim ödeme gün sayısı veya prim borcu olup olmadığına bakılmaksızın sağlık hizmetleri **ücretsiz** olarak sağlanmaktadır.

Aşağıda yer alan tablo, yıllar itibarıyla sosyal sigortalar aracılığı ile genel olarak kapsama alınan nüfusu göstermek amacıyla sunulmaktadır.

Tabloda görüleceği üzere, gelir testi yaptıranlarla birlikte 2013 Aralık sonu itibarıyla sağlık yardımlarına erişimin oranı % 98'e ulaşmış olup, bu yardımlardan artık, yabancılar da dâhil olmak üzere, Türkiye'deki nüfusun hemen hemen tamamı yararlanmaktadır.

Tablo 5. Yıllar İtibarıyla Sosyal Güvenlik Kapsamına Alınan Nüfus

SOSYAL GÜVENLİK KURUMU	1990	2000	Aralık 2013	Değişim 1990/2013 (%)
SİGORTALILAR				
- 4/a'lılar (Eski-SSK) (TOPLAM)	18.977.000	34.139.000	37.181.092	+ 96
- 4/b'liler (Eski BAĞ-KUR) (TOPLAM)	13.361.000	15.036.000	14.411.759	+ 7,8
- 4/c'liler (Eski Emekli Sandığı) (TOPLAM)	8.586.000	9.766.000	10.846.318	+ 26,3
- Özel Sandıklar (TOPLAM)	312.000	324.000	367.205	+ 17,6
Genel Toplam (Tüm Sigortalılar-Sosyal Güvenlik Kapsamı)	41.237.000	59.265.000	62.806.374	+ 52,3
1. Aktif Sigortalılar	7.058.000	9.707.000	18.886.989	+ 67,6
2. Aylık Alanlar	3.068.000	5.985.000	10.607.263	+ 246
3. Bağımlılar	29.878.000	41.413.000	32.944.917	+ 10
4. Aktif Sig./Pasif Sig. (1/2)	2,7	1,98	1,90	- 30
GENEL NÜFUS TOPLAMI	58.754.000	68.036.000	76.667.864	+ 30
SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)	72,7	87,1	82	+13
KAPSAM DIŞI NÜFUS ORANI (%)	27,3	12,9	18	- 34
GELİR TESTİ YAPTIRANLAR	-	-	12.351.352	-
TÜM SİGORTALILAR + GELİR TESTİ YAPTIRANLAR (GSS Kapsamında)	-	-	75.157.726	-
GSS (SAĞLIK) KAPSAM ORANI (%)	-	-	98	-

Kaynak: TÜSİAD, Kasım 2012, s. 60 ve www.sgk.gov.tr -Aralık 2013 sonu verileri (03.04.2014)

Yukarıda genel hatlarıyla açıklanan düzenleme ve uygulamalarla birlikte sağlık yardımları konusunda uluslararası normların asgari olarak öngördüğü seviyenin oldukça üzerine çıkılması sağlanmıştır. Türkiye, sağlık yardımlarına ilişkin düzenlemelerini zaman içerisinde özellikle de kişisel kapsam bakımından da

geliştirerek, geniş toplum kesimlerini kapsam altına alma konusunda önemli başarılar sağlamıştır. Bununla birlikte Türkiye, onaylama aşamasında yer almayan bir sigorta kolunu da ihdas etmiştir.

3.2.2.2 İşsizlik Yardımları Sigortası

Türkiye, hem ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi hem Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nda yer alan işsizlik yardımlarına ilişkin bölümlerini onaylamamıştır. Ancak, işsizlik yardımları ile ilgili olarak 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren zorunlu işsizlik sigortası sistemini hayata geçirmiş bulunmaktadır.

İşsizlik yardımları sigortasına ilişkin yasal düzenleme, 8 Eylül 1999 tarihinde 23810 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile yapılmıştır. Söz konusu kanunun uygulanmasına Haziran 2000 tarihinde, ilk işsizlik ödeneğinin verilmesine ise Mart 2002 tarihinde başlanılmıştır. İşsizlik yardımı ödenmesi için ilgili kanunun 53 üncü maddesi ile işsizlik sigortası fonu kurulmuş ve sigorta primlerinin toplanmasından Sosyal Güvenlik Kurumu, diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yürütümünden ise 5 Temmuz 2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanun kapsamında, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) yetkili ve sorumlu tutulmuştur.

İşsizlik sigortası, bir işyerinde çalışırken kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa telafi etmek üzere sigortalı olunan süre ile ilişkili bir dönem için işsizlik ödeneği vermek, hastalık ve analık sigortası primlerini karşılamak ve bu dönemde yeni bir işe girebilmelerine yönelik iş bulma, hizmet, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi sağlamak amacıyla devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur. Bu program, sadece iş akdiyle çalışan grubunu (hizmet akdi ile çalışan 4-a'lı sigortalılar ile özel sandıklara tabi sigortalılar, çalışma vizesi ile çalışan yabancı işçiler) veya işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalıları içine alıp, devlet memurları ya da kendi nam ve hesabına çalışanları kapsamamaktadır.

İşsizlik sigortası tüm sigortalı çalışanlar için zorunludur ve işsizlik sigortasının temel finansman kaynağı, sigortalıların aylık brüt kazançlar üzerinden hesaplanan

primler tarafından sağlanmaktadır. Buna göre, sigortalı % 1, işveren % 2 ve Devlet % 1 oranı üzerinden prim ödemektedir.

Yardımlara hak kazanma koşullarına gelince, hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde; 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün, 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün, 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün süre ile, günlük işsizlik ödeneği şeklinde, işsizlik ödeneği verilmektedir. İşsizlik sigortası kapsamında sağlanan işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 40'ı olarak hesaplanmaktadır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçmemektedir.

İŞKUR tarafından açıklanan verilere göre, işsizlik sigortasının uygulanmaya başlandığı Mart 2002 tarihinden 31 Mart 2014 tarihine kadar 4.568.397 kişi işsizlik sigortasına başvuruda bulunmuş olup, 3.343.675 kişi ise işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. Bununla birlikte, Mart 2002 tarihinden 31 Mart 2014 tarihine kadar toplamda 7.172.109.207 TL ödemedede bulunulmuştur.³³¹

Türkiye tarafından kabul edilmeyen Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun "İşsizlik Yardımları"na ilişkin IV. Bölümüyle ilgili olarak, 2010-2012 dönemini kapsayan 15. Ulusal Rapor'un Avrupa Konseyi Uzmanlar Grubu tarafından incelenmesi sırasında, Türkiye'deki uygulamaya konulan işsizlik sigortası mevzuatının Kod'a uygunluğu konusunda yapılan değerlendirmede; mevzuatta öngörülen işsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanmak için belirlenen çalışma süresi ile prim ödeme gün sayısının Kod'un 23 üncü maddesi açısından aşırı olduğu, mevzuatta düzenlenen işsizlik yardımından yararlanma süresi ile mevzuatın işsizlik yardımlarından yararlanmak için herhangi bir bekleme süresini öngörülmemesinin ise, Kod'un ilgili maddelerine uygun olduğu ve bu bağlamda işsizlik sigortası sisteminin Kod'un ortak maddeleri (68-71) ile uyumlu olduğu sonucuna varılmıştır. Bununla birlikte,

³³¹ <http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/yayinlar.aspx#dltop> (08.04.2014)

Türkiye'deki işsizlik sigortası düzenlemelerinin Kod'un ilgili hükümlerine (IV. Bölüm) tam uyum sağlayıp sağlamadığının tespit edilmesi amacıyla işsizlik ödenekleri miktarı konusunda bilgi verilmesi talep edilmiştir.

Diğer taraftan, yukarıda verilen Tablo 4'te de görüleceği üzere, ILO Uzmanlar Komitesi, özellikle 2007 yılına ait 118 sayılı sözleşme hakkındaki gözleminde aynı konuyla ilgili yaptığı değerlendirmede, Türkiye'deki işsizlik sigortasına ilişkin mevzuatın sözleşmenin ilgili hükümlerine uyumlu olduğunu ve bu bağlamda, onaylanmamış bölümün artık Türkiye tarafından onaylanabileceğini belirtmiştir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında yapılan görüşmeler neticesinde, Kod'un işsizlik yardımlarıyla ilgili bölümünün Türkiye tarafından kabul edilmesi konusu gündeme alınmış olup, söz konusu bölümün onaylanabilirliği konusunda olumlu görüşler bildirilmiştir. Ancak, konuyla ilgili henüz nihai bir karar alınmış değildir. Türkiye'de halen sosyal sigorta kolu olarak mevcut olmayan kol ise, aile yardımları sigortası koludur.

3.2.2.3 Aile Yardımlarına İlişkin Uygulamalar

ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi ile Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun VII. Bölümü tarafından düzenlenen "Aile Yardımları" sigortası, Türkiye tarafından henüz kabul edilmemiştir. Bununla birlikte, Avrupa Sosyal Şartı'nın 16 ncı maddesi de aile yardımlarını öngörmekte olup, Türkiye söz konusu maddeyi onaylamıştır. Aile yardımlarına ilişkin Türkiye'de herhangi bir yasal düzenleme yapılmamış olmasına rağmen, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu kapsamındaki aktif sigortalılara (memurlara) çalıştıkları kurumları tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca aile yardımı ödeneği verilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre aile yardımından memurların; her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan ve herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi ile çocukları (üvey çocuklar dâhil) yararlanmaktadır. Aile yardımı ödeneğine hak kazanmak için herhangi bir yeterlilik süresi bulunmamakta olup, evli bulunan devlet memurları, gerekli şartları taşıması halinde eş ve çocukları için aile yardımı ödeneğinden yararlanmaktadır. 2010 yılından

itibaren, daha önce iki çocuk ile sınırlı olmak üzere verilen yardımlardan artık daha fazla çocuk sahibi olanlar da yararlanmaktadır.

Yardımların seviyesine gelince, aile yardımı; eş için 2 134, çocuklar için ise 500 ve 250 gösterge rakamınının 657 sayılı Kanuna göre belirlenen aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan miktarda ödenmektedir. Aile yardımı, çocuklar bakımından 6 yaşı üzeri ve altı olmak üzere farklı miktarlarda ödenmekte olup, Ocak 2014 tarihi itibarıyla, eş için ödenen aylık miktar 164,31 TL, 6 yaşından küçük çocuk için ödenen aylık miktar 38,5 TL ve 6 yaşından büyük çocuklar için ödenen aylık miktar ise 19,25 TL'dir. Ayrıca, memurlardan: memur olmayan eşi ile aile yardımı ödeneğine müstehak çocuğu ölenlere 731,48 TL, memurun ölümü halinde ise 1.462,96 TL ölüm yardımı ödeneği ve çocuğu dünyaya gelen memurlara ise 192,5 TL doğum yardımı ödeneği verilmektedir.³³²

Memurlar, eşi için ödenen aile yardımı ödeneği hakkını eşinden boşanma veya eşinin ölümü halinde kaybetmekte olup, çocukları için ödenen aile yardımı ödeneği hakkını ise çocuğun; evlenmesi, 25 yaşını doldurması, kendi hesabına ticaret yapması veya gerçek veya tüzel kişiler yanında her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışması, burs alması veya devletçe okutulması hallerinde kaybetmektedir.

Diğer taraftan, çok kapsamlı olmasa da iş akdiyle çalışanlara da bazı haklar sağlanmaktadır; örneğin, asgari geçim indirimi uygulaması veya toplu sözleşmelere tabi olanlara yapılan düzenli nakdi veya ayni yardımlar gibi. Türkiye'de bazı teşvik, yardım ve muafiyetlerle aileler kısmen desteklenmektedir. İşçilere, toplu iş sözleşmelerinde (öngörülmesi halinde) çocuk yardımı işveren tarafından ücrete eklenerek verilmekte olup, özellikle toplu iş sözleşmelerinde çocuk yardımları sözleşmenin önemli unsurları arasında yer almaktadır. Doğrudan çocuk yardımlarına ek, emzirme odası ve çocuk bakım yurtları olmayan işverenlerce sosyal ödeme, kreş parası, emzirme, öğrenim parası adı altında çeşitli yardımlarda bulunmaktadır.

Ancak tüm bu yardımlara rağmen, Türkiye'de halen primli sosyal güvenlik sistemi içerisinde bir sigorta kolu olarak aile yardımlarınının ihdas edilmemesi,

³³² <http://www.memurlar.net/haber/451744/> (04.04.2014)

uluslararası kuruluşların denetim organları tarafından olumsuz yönde eleştirilerin yöneltmesine neden olmaktadır.

Örneğin, en son Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu kapsamında sunulan 15. Ulusal Raporun Uzmanlar Grubu tarafından incelenmesi sonunda yapılan değerlendirmede, Türkiye'deki mevzuatın Kod'un 41 inci maddesine uygun olmaması nedeniyle "Aile Yardımları"na ilişkin VII. Bölümünün, Türkiye tarafından onaylanmasının şu an için uygun olmadığı bildirilmiştir. Öte yandan, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi de, Türkiye'de, toplumun tamamını kapsayan genel bir aile yardımı sistemi bulunmadığı gerekçesiyle, Türkiye'yi sürekli eleştirmektedir.

Diğer taraftan, kamu hizmeti bakımından, yani Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü...), Vakıflar Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve belediyeler tarafından da sağlanan aile yardımları mevcut olmakla birlikte, genel bir sistem ve rejimin olmayışı olumsuz değerlendirmelerin yapılmasını engelleyememektedir. Son olarak belirtmek gerek ki, Türkiye'de gerek çalışmaya bağlı (memur, işçi), gerek kamu hizmeti olarak aile yardımları sağlanmakta olsa da, esasen yardımların seviyesi oldukça yetersizdir.

Türkiye'de aile yardımları sigortası, hükümetlerin bazı dönemler uygulamak için üzerinde çalıştığı konular arasında yer almış ancak, yapılan tahmini hesaplamalarda ortaya çıkan maliyetin büyüklüğü ve bu maliyeti karşılayacak finansman sorunu nedeniyle, bu uygulamalardan hep vazgeçilmiştir.

Bu son alt başlık, gerek uluslararası norm ve denetimler bakımından Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının genel görünümünü gerek bazı sosyal sigorta kolları kapsamında yapılan değerlendirmeleri ortaya koymuştur.

SONUÇ

Uluslararası kuruluşların Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının oluşmasındaki etkilerini araştırmaya ve ortaya koymaya yönelik hazırlanan bu çalışma, giriş kısmında belirtilen hususlar da göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmiştir.

Söz konusu hususlara yanıt bulmak amacıyla, ilk olarak uluslararası kuruluşların sosyal güvenlik hukukuna dair geliştirdikleri temel norm, düzenleme ve belgeler incelenmiş, ardından ilgili kuruluşların temel kurallarının Akit Taraflarca uygulanmasını sağlamak üzere yürüttükleri uluslararası denetim mekanizmaları ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

Ele alınan bu konular ışığında, uluslararası kuruluşların Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının gelişmesi ve oluşmasına sağladıkları katkılar ile yaptıkları etkileri tespit etmek amacıyla, konuyla ilgili hazırlanan tabloların da yardımıyla, Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının gelişimine dair bazı değerlendirilmeler yapılmıştır.

Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi, uluslararası sosyal politika konusunda temel insan ve çalışma haklarının oluşturulması, korunması ve iyileştirilmesine yönelik uluslararası normlar üretmeyi ve bu normların üye ülkelere kabul edilerek ulusal mevzuatlarına aktarılmasını sağlamayı temel amaç ve ilke edinmiştir.

Bu kuruluşların, sosyal barışın ve adaletin sağlanmasına ve ayrıca, insan haklarına saygı ve demokrasinin güçlenmesine yönelik meydana getirdikleri ve üyelerinin mevzuatlarına etki eden uluslararası standartları üye ülkelerin ulusal yasama organları tarafından usulünce kabul edildikleri zaman hukuki açıdan bağlayıcılığı olan belgeler olup, Akit Taraflara yerine getirmeleri gereken birtakım sorumluluklar yüklemektedir.

Uluslararası kuruluşlar ayrıca, bu yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğini tespit etmek amacıyla kapsamlı ve çok etkili uluslararası denetim sistemleri geliştirmiştir.

Denetim faaliyetleri, öncelikle uluslararası kuruluşların bünyesinde yer alan ve uluslararası sosyal politika ve hukuk alanında bağımsız uzmanlardan müteşekkil çeşitli organlar tarafından yerine getirilmektedir. Ardından, bu kuruluşların yetkili üst organları devreye girmekte olup, ilk aşamada yapılan yorumları veya alınan kararları değerlendirerek üye ülkelere gerekli tedbirleri almasını talep edebilmektedir. Bu değerlendirmeler sonucunda ilgili ülke, ulusal mevzuatını yeniden gözden geçirmek suretiyle talep edilen hususları yerine getirebilmektedir.

Sosyal güvenlik hukuku konusunda, uluslararası kuruluşların başta ILO olmak üzere birtakım belge ve normları bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi hiç kuskusuz, uluslararası sosyal güvenlik hukukunun temelini oluşturan ILO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki Sözleşmesi'dir.

Bu belge, sosyal güvenliğin "çekirdek" yapısı olarak kabul edilen dokuz sosyal sigorta kolunu tek bir belgede toplayarak, sosyal güvenlik hukukunu uluslararası hukukun ayrı bir kolu haline getiren uluslararası bir referans aracı olmuştur.

ILO'nun normları, çalışma hukukunda da gözlemlendiği gibi, uluslararası sosyal güvenlik hukuku konusunda diğer uluslararası normların oluşmasına katkı sağlamıştır. Sosyal güvenlikle ilgili Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen temel sözleşmelerin hazırlanmasında ILO normları dikkate alınmıştır.

Avrupa Konseyi'nin temel sosyal güvenlik hukukuna dair kabul ettiği belgeler, üye ülkelere yönelik ortak normlar ve sosyal güvenlik konusunda bir Avrupa hukuk düzeninin oluşturulmasını amaçlamıştır.

Konsey'in, sosyal güvenlik hukukuna ilişkin üye ülkelerin ulusal mevzuatını etkilemeye yönelik en önemli belgeleri ise, Avrupa Sosyal Şartı ve Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'dur.

Bu belgelerin içerdiği norm ve hükümler, ILO'nun sosyal güvenlikle ilgili temel sözleşme veya tavsiye kararlarından büyük ölçüde etkilenmiş olup, temel amaçları uluslararası sosyal güvenlik hukuku normlarını Avrupa bölgesinin kendi koşullarına uyarlanmasını sağlayarak üye ülkeler için ortak standartların belirlenmesini sağlamaktır.

Temel sosyal güvenlik hukukuna ilişkin gerek Uluslararası Çalışma Örgütü gerek Avrupa Konseyi, üye ülkelerin kendi sosyal güvenlik sistemlerini doğrudan ilgilendirmeye veya etkilemeye yönelik birtakım uluslararası düzenleme ve belgeleri ayrıntılı bir şekilde ortaya koymuş ve benimsemiştir.

Uluslararası normların, üye ülkelerin ulusal mevzuatı üzerindeki etkileri bazen normların oluşum aşamasında veya onay aşamasında ortaya çıksa da, esasen daha belirgin olarak normların onaylanmasından sonraki aşamalarda görülmektedir. Çünkü, onay işleminden sonra üye devletlerin bunları uygulamaya koyma zorunluluğu bulunmaktadır. Bu nedenle, iç hukuklarında onaylanan norma aykırılık durumları varsa, bunları düzeltmek suretiyle normları iç hukuklarıyla uyumlu hale getirmeleri gerekmektedir. Dolayısıyla, normların iç hukukun gelişimine olan etkisi bu aşamadan sonra daha belirgin olmuştur.

Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi'nin sosyal güvenliğe ilişkin geliştirdikleri temel düzenlemeleri ve denetim sistemleri ışığında Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının değerlendirilmesine gelince, öncelikle belirtmek gerek ki tarihsel gelişiminden de anlaşılacağı üzere, Türkiye'de gelişen sosyal güvenlik mevzuatı, özellikle ILO ile yürütülen teknik işbirliği sonucunda ve ayrıca, ILO normlarından da etkilenecek kabul edilen düzenlemelerden oluşmuştur. Türkiye'de, sosyal güvenliğin temel normlarına ilişkin oluşturulmuş ilk düzenlemeleri çoğunlukla uluslararası normlardan esinlenme yöntemiyle, yani dolaylı bir şekilde etkilenmek suretiyle geliştirilmiştir.

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, süreç içerisinde önemli gelişmeler göstermekle birlikte, birçok sorunu da içinde barındırarak gelişmiş ve sistemde yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkmıştır.

Özellikle, 1990 sonrası Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminde baş gösteren finansman krizi, sosyal güvenlik sistemini tartışmaların odağına yerleştirmiş ve bu doğrultuda, konuyla ilgili yerli ve yabancı uzmanlardan oluşan farklı kesimlere ait raporlar hazırlanmıştır. Tüm bu çalışmalar, 1990’lı yılların sonunda başlayıp devam eden süreçte gerçekleştirilen reformların hazırlık aşamalarında çok etkili bir rol oynamıştır.

Türk sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüm ve reformlar aşamalı bir şekilde hayata geçmiştir. İlk aşamada temel parametrelerde değişiklikler yapılmış, ikinci aşamada ise orta ve uzun vadeli önlemleri içeren yapısal düzenlemelere gidilmiştir. Sosyal güvenlik sistemindeki değişimin son aşaması ise, “Sosyal Güvenlik Reformu” adı altında gerçekleştirilmiştir.

Bu reform ile aynı zamanda nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu amaçlayan genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu itibarla 2008 yılında yürürlüğe giren kanun ile sosyal sigortalar alanında birçok konuda norm ve standart birliği sağlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir. Son olarak, genel sağlık sigortası (GSS) kapsamında, 1 Ocak 2012 tarihinden itibaren, yabancılar da dâhil olmak üzere, Türkiye’de yaşayan herkes zorunlu olarak GSS kapsamına alınmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı sosyal güvenlik reformu öncesi başlayıp reformla birlikte devam eden süreçte uluslararası düzeyde ILO’nun da dâhil olduğu ve ayrıca, ekonomik ve finansal anlamda söz sahibi uluslararası kuruluşların (DB gibi) da etkili olduğu çalışmalar sonucunda yeniden şekillendirilmiş olup, sistemin kurumsal yapısının yanı sıra, sistem içerisinde yer alan sosyal sigortacılığın bazı temel unsurlarında da, örneğin işsizlik sigortasının ihdası veya emeklilik yaşıyla ilgili düzenlemelerde olduğu gibi, önemli değişikliklerin veya yeniliklerin yapılması sağlanmıştır.

Türkiye, mevcut sosyal güvenlik sistemiyle ILO ve AK tarafından kabul edilen düzenlemelerin koruma altına aldığı 9 sosyal güvenlik riskinden 8’ine karşı sosyal güvenlik teminatı sağlamaktadır. Ancak bugün itibarıyla, kapsam dışında kalan tek sosyal sigorta kolunu aile yardımları sigortası oluşturmaktadır.

Türkiye, özellikle son 15 yıldır uygulamaya koyduğu reformlar sayesinde, sosyal güvenliğe ilişkin uluslararası temel normların esasen asgari olarak belirlemiş olduğu seviyenin üstüne çıkmış olup, bu durum uluslararası kuruluşların denetim organları tarafından yapılan değerlendirmelerine de olumlu yönde yansımıştır.

Ancak, bu olumlu gelişmelere rağmen örneğin, halen primli sosyal güvenlik sistemi içerisinde sigorta kolu olarak aile yardımlarının ihdas edilmemesi, özellikle de denetimlerde önemli bir yere sahip olan Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin sürekli olarak olumsuz sonuç kararları almasına neden olmaktadır.

Türkiye'de aile yardımları sigortası, hükümetlerin bazı dönemler uygulamak için üzerinde çalıştığı konular arasında yer almış ancak, yapılan tahmini hesaplamalarda ortaya çıkan maliyetin büyüklüğü ve bu maliyeti karşılayacak finansman sorunu nedeniyle bu uygulamalardan hep vazgeçilmiştir.

ILO'nun "2010/2011 Dünya Sosyal Güvenlik Raporu"nda, aile yardımları sigortasının olmaması sebebiyle Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin "yarı kapsamlı" bir sistem olduğu belirtilmiştir. Aynı rapor, başta AB ülkelerinin tamamı olmak üzere, diğer birçok Avrupa Konseyi üye ülkelerinde, hatta bazı Kuzey Afrika ülkelerinde (Cezayir, Tunus) bile sosyal güvenliğin tüm sigorta kollarının mevcut olduğunu ve bu ülkelerin kapsamlı bir sosyal güvenliğe sahip olduklarını bildirmiştir.

AB yolunda ilerleyen aday bir ülke olan Türkiye'nin, bu konuda kapsamlı çalışmalar yaparak asgari düzeyde de olsa, sigorta kolu olarak aile yardımları sigortasının kurulmasını gerçekleştirmelidir.

KAYNAKÇA

Aktay, Nizamettin, “Sosyal Güvenliğin Sağlanmasında Önemli Bir Unsur Olarak Çalışma Yaşamının Denetimine İlişkin Uluslararası Düzenlemeler”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt:2, Sayı:2, 2012, s. 9-34.

Alper, Y. ve Kaya, P. A., *Uluslararası Çalışma Örgütü ve Uluslararası Çalışma Standartları*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1.Baskı, Mayıs 1995.

Alper, Y. ve Değer, Ç. ve Sayan, S., *2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış*, TÜSİAD, Kasım 2012.

Ataman, Hakan, *Avrupa Sosyal Şartı ve Uygulaması*, İnsan Hakları Gündemi Derneği, Ankara, 2010.

Ateşoğulları, Kamil, “Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Türkiye İlişkileri-Belgeler”, *Sosyal-İş Sendikası Eğitim Yayınları*, 1992.

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'na ilişkin yıllık rapor formu, Avrupa Konseyi yayını, 1967.

Avrupa Sosyal Şartı-Temel Rehber, Avrupa Konseyi, Çev. Bülent Çiçekli, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.

Benelhocine, Carole, *Avrupa Sosyal Şartı*, Avrupa Konseyi Yayınları, Eylül 2011. (Çeviri)

Centel, Tankut, *Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri*, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Yayınları, 2004.

ÇSGB, *101. Uluslararası Çalışma Konferansı Sonuç Raporu*, Eylül 2012.

De Schutter, Olivier, *Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa*, Avrupa Konseyi Yayınları, Ankara, Kasım 2010.

Erdoğan, Gülnur, “Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 78, Eylül-Ekim 2008, s. 123-158.

Erdoğan, Seyhan vd., *Uluslararası Sosyal Politika*, A.Ü. Yayını, 2013, Ünite 6.

Gomez Heredero, Ana, *Sosyal Güvenlik: Uluslararası Sahnede Korunması ve Avrupa’da Gelişimi*, Avrupa Konseyi Yayını, 2008. (Çeviri)

Gökbayrak, Şenay, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”, *Çalışma ve Toplum-Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, DİSK/Birleşik Metal-İş, Özel Sayı, 2010/2, s. 141-162.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ile 1991 tarihli Torino Protokolü ve 1995 tarihli Ek Protokolü içeren kitapçık, *Avrupa Konseyi yayını*. (Çeviri)

Gülmez, Mesut, *Uluslararası Sosyal Politika*, Hatiboğlu Yayınevi, Ankara, 3.Baskı 2011.

Gülmez, Mesut vd., *Uluslararası Sosyal Politika*, Anadolu Üniversitesi Yayını, 2013, Ünite 4.

Gülmez, Mesut, “Avrupa Sosyal Şartı’na Genel Bir Bakış ve Türkiye”, *İnsan Hakları Yıllığı Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 1, 1990, s. 91-124.

Güzel, Ali ve Okur, A. R. ve Caniklioğlu, N., *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayın, Yenilenmiş 14. Bası, 2012.

Güzel, Ali, “Sosyal Güvenliğin Evrensel Değerleri ve Yeni Liberal Reformlar”, *TES-İŞ Dergisi*, Sayı: 2006-3, Kasım 2006, s. 40-47.

Humblet, M. ve Silva, R., *21. Yüzyıl İçin Normlar: Sosyal Güvenlik*, Uluslararası Çalışma Bürosu Yayını, 2002. (Çeviri)

ILO, *Uluslararası Çalışma Normlarına İlişkin Rehber*, Cenevre, 2008. (Çeviri)

Işık, Rüçhan (ASHK üyesi), *Anayasal Sosyal Haklar* kitabından makale, “Toplu Şikayet Prosedürü”, Legal Yayın, 2012, s.57-64.

Kaya, Pir Ali, “2000’li Yıllarda Türkiye’nin ILO Serüvenine Kısa Bir Bakış”, *Çimento İşveren Dergisi*, Temmuz 2001, Cilt: 15, Sayı: 4, s. 14-21.

Kutal, Metin, “ILO’nun Denetim Araçlarından Biri: Aplikasyon Komitesi”, *TİSK İşveren Dergisi*, Cilt 47, Sayı 9, Haziran 2009, s. 45-46.

Nickless, Jason, *Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu: Temel Rehber*, Avrupa Konseyi Yayınları, Kasım 2002. (çeviri)

Sayın, Ali Kemal, “ILO Normlarının ve Örgütün Denetim Mekanizmasının Türk İş Hukukuna Etkisi”, *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, Cilt: 1, Sayı:1, Temmuz-Eylül 2013, s. 11-34.

SGK, *Bir Reformun Anatomisi*, Derleyenler Acar Alp Kızılkuş ve Ahmet Yılmaz, Ankara, Mayıs 2009.

Sur, Melda, “Sosyal Hakların Uluslararası Alanda Korunma Sistemleri”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt:19-20, 1997-1998, s. 65-91.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 2007.

T.C. Hükümeti tarafından “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şart” kapsamında sunulan 5. Ulusal Rapor, ÇSGB, 2013.

Tekeli, S. vd., *Uluslararası Sosyal Politika*, Anadolu Üniversitesi Yayını, 2013, Ünite 1.

Tuncay, A. C. ve Ekmekçi, Ö., *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayın, Yenilenmiş 15. Bası, 2012.

Uluslararası Çalışma Bürosu, *Adil Küreselleşme ve Sosyal Adalet İçin Sosyal Güvenlik*, Uluslararası Çalışma Konferansı 100. Oturumu, VI. Rapor, Cenevre, 2011. (Çeviri)

Uluslararası Çalışma Bürosu, *Hukukun Üstünlüğü ve Sosyal Güvenlik*, Uluslararası Çalışma Konferansı 100. Oturumu, III. Rapor, Cenevre, 2011. (Çeviri)

Uluslararası Çalışma Bürosu, *Sosyal Adalet ve Adil Küreselleşme için Sosyal Koruma Zeminleri*, Uluslararası Çalışma Konferansı 101. Oturumu, IV. Rapor, Cenevre, 2012. (Çeviri)

Uluslararası Çalışma Bürosu, *Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları Hakkındaki Usullere İlişkin Rehber*, Uluslararası Çalışma Normları Bölümü, Cenevre, 2012 (Revize). (Çeviri)

Uluseller, Ayça ve Ulusoy, O., *Avrupa ve İnsan Hakları Mekanizmaları*, İnsan Hakları Gündemi Derneği Yayını, Ankara, 2008.

Yenimahalleli Yaşar, Gülbiye, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Neoliberal Dönüşümü”, *Mülkiye* 2011, Cilt: XXXV, Sayı: 272, s. 163-193.

Zeybek, Atilla Ethem, (2012) G-20 Platformunda Sosyal Koruma ve Türkiye’de Sosyal Koruma Tabanının Genişletilmesine Yönelik Öneriler, ÇSGB, Uzmanlık Tezi.

Mevzuat - Resmi Gazete:

RG. 19.03.1954, No. 8662: 10.03.1954 tarihli ve 6366 sayılı Kanun.

RG. 17.12.1949, No. 7382: 12 Aralık 1949 tarihli ve 5456 sayılı Kanun.

RG. 10.08.1971, No. 13922.

RG. 15.10.1974, No. 15037.

RG. 09.06.1973, No. 14559.

RG. 29.09.1978, No: 16419, RG. 23.07.1979, No: 16705.

RG. 04.07.1989, No: 20215 ve RG. 14.10.1989, No: 20312.

RG. 03.10.2006, No: 26308 ve RG. 09.04.2007, No: 26488.

İnterner Kaynakları:

Akıllıoğlu, Tekin (Avrupa Sosyal Haklar Komitesi eski üyesi), “Avrupa Sosyal Şartı Üzerine Bazı Gözlemler”, www.idare.gen.tr/akillioglu-sosyalsart.htm, 2004. (19.12.2013)

ILO Anayasası için:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907 (09.02.2014)

ILO Ankara Ofisi:

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/index.htm> (03.02.2014)

<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--fr/index.htm> (09.02.2014)

<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--fr/index.htm> (11.02.2014)

ILO 102 ve 118 sayılı Sözleşmeler için:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO (25.02.2014)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C118 (26.02.2014)

ILO 202 sayılı Tavsiye Kararı için:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202 (27.02.2014)

“Avrupa Konseyi Statüsü” için:

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/001.htm> (11.03.2014)

http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/genel_bilgi.htm (11.03.2014)

http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi_.tr.mfa (11.03.2014)

<http://www.coe.int/fr/web/portal/turkey> (11.03.2014)

“Avrupa Sosyal Şartı” için:

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/035.htm> (13.03.2014)

“Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı” için:

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/163.htm> (13.03.2014)

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu için:

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/048.htm> (15.03.2014)

www.sgk.gov.tr, SGK resmi internet sitesi. (31.03.2014)

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm> (31.03.2014)

<http://www.memurlar.net/haber/451744/> (04.04.2014)

EKLER

EK 1. TÜRKİYE’NİN ONAYLADIĞI ILO SÖZLEŞMELERİ (Sözleşme Numarasına Göre)

No	Sözleşme Adı	Onay Tarihi	Durumu
C 2	İşsizlik Sözleşmesi	14.07.1950	Onaylandı
C 11	Örgütlenme Özgürlüğü (Tarım) Sözleşmesi	29.03.1961	Onaylandı
C 14	Haftalık Dinlenme (Sanayi) Sözleşmesi	27.12.1946	Onaylandı
C 15	Asgari Yaş (Trimciler ve Ateşçiler) Sözleşmesi	29.09.1959	30.10.1998 tarihinde fesholmuştur
C 26	Asgari Ücret Belirleme Yöntemi Sözleşmesi	29.01.1975	Onaylandı
C 29	Zorla Çalıştırma Sözleşmesi	30.10.1998	Onaylandı
C 34	Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi	27.12.1946	23.01.1952 tarihinde fesholmuştur
C 42	İşçinin Tazmini (Meslek Hastalıkları) Sözleşmesi (Revize)	27.12.1946	Onaylandı
C 45	Yeraltı İşleri (Kadınlar) Sözleşmesi	21.04.1938	Onaylandı
C 53	Ticaret Gemilerinde Çalışan Kaptanlar ve Gemi Zabitlerinin Meslekî Yeterliliklerinin Asgari İcaplarına İlişkin Sözleşme	22.04.2005	Onaylandı
C 55	Gemiadamlarının Hastalanması, Yaralanması ya da Ölümü Halinde Armatörün Sorumluluğuna İlişkin Sözleşme	17.03.2005	Onaylandı
C 58	Asgari Yaş (Deniz) Sözleşmesi (Revize)	29.09.1959	30.10.1998 tarihinde fesholmuştur
C 59	Asgari Yaş (Sanayi) Sözleşmesi (Revize)	12.07.1993	30.10.1998 tarihinde fesholmuştur
C 68	Gemilerde Mürettebat İçin İaşe ve Yemek Hizmetlerine İlişkin Sözleşme	17.03.2005	Onaylandı

C 69	Gemi Aşçılarının Mesleki Ehliyet Diplomalarına İlişkin Sözleşme	17.03.2005	Onaylandı
C 73	Gemiadamlarının Sağlık Muayenesine İlişkin Sözleşme	17.03.2005	Onaylandı
C 77	Gençlerin Tıbbi Muayenesi (Sanayi) Sözleşmesi	02.11.1984	Onaylandı
C 80	Son Maddelerin Revizyonu Sözleşmesi	13.07.1949	Onaylandı
C 81	İş Teftişi Sözleşmesi	05.03.1951	Onaylandı
C 87	Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi	12.07.1993	Onaylandı
C 88	İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Sözleşmesi	14.07.1950	Onaylandı
C 92	Mürettebatın Gemide Barınmasına İlişkin Sözleşme	17.03.2005	Onaylandı
C 94	Çalışma Şartları (Kamu Sözleşmeleri) Sözleşmesi	29.03.1961	Onaylandı
C 95	Ücretlerin Korunması Sözleşmesi	29.03.1961	Onaylandı
C 96	Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi (Revize)	23.01.1952	Onaylandı
C 98	Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi	23.01.1952	Onaylandı
C 99	Asgari Ücret Tespit Mekanizması (Tarım) Sözleşmesi	23.06.1970	Onaylandı
C 100	Eşit Ücret Sözleşmesi	19.07.1967	Onaylandı
C 102	Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi	29.01.1975	Onaylandı
C 105	Zorla Çalıştırmanın Kaldırılması Sözleşmesi	29.03.1961	Onaylandı
C 108	Gemiadamları Ulusal Kimlik Katlarına İlişkin Sözleşme	07.02.2005	Onaylandı
C 111	Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesi	19.07.1967	Onaylandı
C 115	Radyasyondan Korunma Sözleşmesi	15.11.1968	Onaylandı
C 116	Son Maddelerin Revizyonu Sözleşmesi	02.09.1968	Onaylandı
C 118	Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi	25.06.1974	Onaylandı
C 119	Makinaların Korunma Tertibatı ile Teçhizi Sözleşmesi	13.11.1967	Onaylandı
C 122	İstihdam Politikası Sözleşmesi	13.12.1977	Onaylandı
C 123	Asgari Yaş (Yeraltı İşleri) Sözleşmesi	08.12.1992	Onaylandı

C 127	Azami Ağırlık Sözleşmesi	13.11.1975	Onaylandı
C 133	Mürettebatın Gemide Barındırılmasına İlişkin Sözleşme (İlave Hükümler)	17.03.2005	Onaylandı
C 134	İş Kazalarının Önlenmesine (Gemiadamları) İlişkin Sözleşme	17.03.2005	Onaylandı
C 135	İşçi Temsilcileri Sözleşmesi	12.07.1993	Onaylandı
C 138	Asgari Yaş Sözleşmesi	30.10.1998	Onaylandı
C 142	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Sözleşmesi	12.07.1993	Onaylandı
C 144	Üçlü Danışma (Uluslararası Çalışma Standartları) Sözleşmesi	12.07.1993	Onaylandı
C 146	Gemiadamlarının Yıllık Ücretli İznine İlişkin Sözleşme	28.07.2005	Onaylandı
C 151	Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi	12.07.1993	Onaylandı
C 152	Liman İşlerinde Sağlık ve Güvenliğe İlişkin Sözleşme	17.03.2005	Onaylandı
C 153	Karayolları Taşımacılığında Çalışma Saatleri ve Dinlenme Sürelerine İlişkin Sözleşme	17.03.2005	Onaylandı
C 155	İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme	22.04.2005	Onaylandı
C 158	Hizmet İlişisine Son Verilmesi Sözleşmesi	04.01.1995	Onaylandı
C 159	Mesleki Rehabilitasyon ve İstihdam (Sakatlar) Sözleşmesi	26.06.2000	Onaylandı
C 161	Sağlık Hizmetlerine İlişkin Sözleşme	22.04.2005	Onaylandı
C 164	Gemiadamlarının Sağlığının Korunması ve Tıbbi Bakımına İlişkin Sözleşme	17.03.2005	Onaylandı
C 166	Gemiadamlarının Ülkelerine Geri Gönderilmesine İlişkin Sözleşme	17.03.2005	Onaylandı
C 182	En Kötü Biçimlerdeki Çocuk İşçiliğinin Yasaklanması ve Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Acil Eylem Sözleşmesi	02.08.2001	Onaylandı
C 187	İş Sağlığı ve Güvenliğini Geliştirme Çerçeve Sözleşmesi	2013	Onaylandı

Kaynak: ÇSGB-DİYİH

EK 2. ÖZGEÇMİŞ

Mehmet Selvi, 15.12.1976 tarihinde Fransa/Nantua'da doğdu. 1994 yılında Karaman İmam Hatip Lisesini bitirdikten sonra Fransa/Lyon II Üniversitesi Hukuk ve Siyaset Bilimi (eski adı Hukuki Bilimler) Fakültesi Ekonomik ve Sosyal Yönetim Bölümü'nden (Lisans) 2000 yılında, Kamu Yönetimi Bölümü'nden (Yüksek Lisans) ise 2002 yılında mezun oldu. 2003-2011 (05.01.2011) yılları arasında, Fransa Sosyal Güvenlik Kurumu Lyon ve Villefranche sur Saone İl ve İlçe Müdürlüklerinde en son Sosyal Güvenlik Denetmen ve Müfettişi unvanıyla kamu çalışanı olarak görev yaptıktan sonra, 06.01.2011 tarihinden bu yana Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğünde Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzman Yardımcısı olarak görev yapmaktadır.

2012 ve 2013 tarihlerinde sırasıyla, Cenevre'de gerçekleştirilen 101. ve 102. Uluslararası Çalışma Konferansları'na Hükümet adına teknik danışman olarak katıldı. Ayrıca, Eylül-Ekim 2013 tarihlerinde Avrupa Konseyi Avrupa Sosyal Şartı Bölümü bünyesinde, iki aylık bir süre ile çalışma ziyareti gerçekleştirdi.

Evli olup, ikisi kız olmak üzere, üç çocuk babasıdır.