

AVRUPA SOSYAL ŞARTI VE TÜRK SOSYAL HUKUK DÜZENİ

Doç. Dr. Tankut CENTEL*

I. Giriş

Avrupa Sosyal Şartı (Avrupa SŞ), Avrupa düzeyinde kabul edilen sosyal standartları getirir ve varlığıyla, sözkonusu standartların gerçekleşmesini hızlandırmaya katkıda bulunur. Avrupalı işçiler için önemi bu noktada görülen Şart; aynı zamanda, Avrupa Konseyi'ne üye devletlerin sosyal şartlarında uyum sağlanmasını teşvik ederek, Avrupa'nın geleceği açısından önem taşır. Bunun gibi, uluslararası çalışmalara örnek oluşturan Şart'ın dünyadaki sosyal gelişmeler için de önemli olduğunu söylemek mümkündür¹.

Avrupa SŞ'nin oluşmasını sağlayan danışma görüşmeleri² ile Avrupa Konseyi'ne üye devletlerin Avrupa SŞ'ni onaylamadan önce gösterdikleri ihtiyatlı tutumları; Şart'ın, bağlayıcı olmamaları veya esasen mevcut olanı yasalastırmaları nedeniyle, kolaylıkla imzalanan uluslararası sözleşmelerden olmadığını gösterir. Gerçekten, Avrupa SŞ; Avrupa Konseyi'ne üye devletlerdeki sosyal ilişkiler hakkında, o zamana dek hiçbir uluslararası sözleşmenin böylesine ayrıntılı olarak ele almadığı hükümleri içeren yeni bir yola girmiştir³. Nitekim, Avrupa SŞ'nin kabulüyle Avrupa Konseyi; ta-

*) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

- 1) H. Ehrenberg, «Die Europäische Sozialcharta und ihre Bedeutung für die Arbeitnehmer in Europa» - Council of Europe (yay.), Die Europäische Sozialcharta, Baden-Baden 1978, 14. Ayrıca bak. H. Boedler, Internationale und supranationale Sozialpolitik, Stuttgart 1971, 16-17.
- 2) Avrupa SŞ'nin oluşum süresi için bak. A. Delpérée, «Die Europäische Sozialcharta und das Recht auf soziale Sicherheit» - Die Europäische Sozialcharta, 255-257; Ehrenberg, 7; H.G. Isele, Die Europäische Sozialcharta, Wiesbaden 1967, 9 ve 10 dn. 2'de belirtilen yazarlar; H. Rieber, Europäische Sozial-Charta, Baden-Baden 1962, 3-4; H. Schambeck, Grundrechte und Sozialordnung - Gedanken zur Europäischen Sozialcharta, Berlin 1969, 51 vd.
- 3) Ehrenberg, 7.

rihte ilk kez tek bir metinle, sosyal haklara ilişkin devletin hukuki yükümlülüklerini biraraya getiren ve tanınmaları zorunlu görülen hakları olabildiğince çok sayıda içermeye çalışan bir bütünü kapsayacak uluslararası aracı yaratmıştır⁴. İşte, üye devletler; böylesine önemli bir metnin gerçekleşmesini sağlayamayacakları veya sağlamayı istemedikleri hükümlerini onaylamanın, istenilmedik bir baskıya yolaçacağından korkmaktadır⁵.

Buna karşılık, Avrupa SŞ'nin, onu onaylamış olan Avrupa Konseyi üyesi devletlerde de önemli etkiler yarattığı, gözden kaçırılmamalıdır. Hatta, sözkonusu ülkelerde Avrupa SŞ'nin yarattığı etkiler, diğer ülkelere oranla, duruma göre daha yüksektir. Nitekim, üye devletler, ancak ayrıntılı olarak gözden geçirdikten sonra uyabileceklerine inandıkları hükümleri onaylamaktadır. Bu bağlamda, Avrupa SŞ'nin henüz onaylamamış olmakla birlikte ilerideki bir tarihte onaylamayı düşünen üye devletlerde Avrupa SŞ'nin, ulusal sosyal siyasetlere somut hedefler kazandırdığı görülür⁶.

İhtiyatlı tutumuyla gecikmiş Avrupa Konseyi üyesi devletlerden birisi de, Türkiye Cumhuriyeti'dir. Gerçekten, Türkiye, Avrupa SŞ'nin imzacı devletleri arasında yer almasına karşılık; sözkonusu metni, ancak 28 yıllık bir sürenin sonunda sınırlı olarak iç hukukuna aktarmıştır⁷. Böylesine uzun bir gecikme; ilk bakışta Türk sosyal mevzuatının, sosyal güvenliğe ilişkin uluslararası (veya en azından Avrupa düzeyindeki) standart normlardan daha düşük bir düzeyde olduğu için mi, anılan metnin iç hukuka yıllardır aktarılmadığı sorusunu, ister istemez akla getirir. Bu bakımdan, Avrupa SŞ'nin sosyal hukuka ilişkin hükümleri ile ulusal mevzuattaki hükümlerin karşılaştırılıp değerlendirilmesi, bir zorunluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun dışında, Avrupa SŞ'nin, Türk sosyal mevzuatı içerisindeki yerinin belirlenmesi de; anılan metnin, Türk sosyal hukuk sistemine yapacağı etkilerin bilinmesine yardımcı olur.

4) A. Berenstein, «Die Entwicklung und Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte» - Die Europaeische Sozialcharta, 54.

5) Ehrenberg, 9.

6) Ehrenberg, 13-14.

7) Avrupa SŞ, Türkiye Cumhuriyeti tarafından 16/6/1989 günlü ve 3581 sayılı Yasa (RG. 4/7/1989, No. 20215)'yla onaylanmış ve 7/8/1989 günlü ve 89/14434 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla (RG. 14/10/1989, No. 20312) yürürlüğe konulmuştur.

II. Avrupa SŞ'nin sosyal hukuk hükümlerine toplu bakış

1. Avrupa SŞ'nin sosyal hukuk sistematığı

a. Sosyal hukuk hükümlerinin diğer hükümlerle ilgisi

Avrupa SŞ'nin sosyal hukuka doğrudan yönelik olan hükümleri, esas itibariyle, m. 12-14'e ilişkin düzenlemelerdir. Bunun dışında; «sağlığın korunması hakkı» (m. 11), «bedensel ya da zihinsel özürliülerin mesleki eğitimi, mesleğe ve topluma yeniden intibak hakkı» (m. 15), «ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı» (m. 16) ve «anaların ve çocukların sosyal ve ekonomik korunma hakkı» (m. 17) konularındaki düzenlemeleri de, dolaylı olmalarına rağmen, sosyal hukuk nitelikli hükümler içerisinde ele almak mümkündür. Öğretide ise, «..Toplumsal Temel Yasada başka başlıklar altında, fakat aslında toplumsal güvenlik hakkı içinde ele alınması olasılı hakları da görmekteyiz..»⁸ denilerek, Avrupa SŞ'nin sosyal hukuk sistematığına eleştiri yöneltilmektedir. Oysa, sözkonusu eleştiri, belirtilen hükümlerdeki «ilişkin olunan kesim farklılığı»⁹ni gözden kaçırmaktadır. Gerçekten, Avrupa SŞ'nin (m. 11, 13, 14, 16, 17 gibi) birtakım hükümleri, iş ilişkisinden (işçi kavramından) bağımsız olarak, herkes için uygulama alanı bulan düzenlemelerdir⁹. Buna karşılık, Avrupa SŞ m. 12; dar anlamıyla, tamamen işçi kavramına yöneliktir. İşçi kavramı üzerinde yükselen Avrupa SŞ m. 12 içine de, sözkonusu kavramdan bağımsız olarak uygulama alanı bulacak hükümlerin katılmamasında, sistematik zorunluk vardır.

b. Sosyal hukuk hükümlerinde sistematik bölünme

Sosyal hukuk sistemlerinin, genel olarak, «sosyal güvenlik» üst kavramının altında «sosyal sigorta - sosyal yardım - sosyal hizmet» üçlüsü temel alınıp incelendiği görülür. Avrupa SŞ'nin da, aynı sistematik bölünmeyi izlediği söylenebilir. Nitekim, Birinci Bölüm No. 12'de sosyal güvenlik hakkı güvence altına alınmış ve İkinci Bölümde de, m. 12 içerisinde sosyal güvenlikle ilgili hükümlere yer verilmiştir.

Buna karşılık, Avrupa SŞ m. 12'nin, açıkça «sosyal sigorta»dan sözmediği görülür. Bunun da nedeni; uluslararası hukuk metinlerinin, Türk ve Alman¹⁰ öğretilerinden farklı olarak, özellikle «sos-

8) C. Talas, Toplumsal Politikaya Giriş, Ankara 1981, 171.

9) Berenstein, 55-56.

10) Bak. Isele, 11.

yal sigorta» biçimindeki «sosyal güvenlik sistemi»ni «sosyal güvenlik» biçimindeki adlandırmıştır. Nitekim, esas itibariyle sadece «sosyal sigorta» kollarına ilişkin hükümleri içermesine karşılık; 102 sayılı sözleşmenin de, «sosyal güvenliğin asgari normları hakkında sözleşme» olarak adlandırıldığı görülür.

Avrupa SŞ m. 12'nin ardından m. 13 ve m. 14'de; klasik sistematik bölünmeye uyularak, «sosyal yardım» ve «sosyal hizmet»le ilgili hükümlere yer verilir. Söz konusu sistematik içinde, Avrupa SŞ m. 12 ile m. 13-14 arasındaki temel farklılık ise; ilk hükmün esas olarak «çalışanlar»¹¹a yönelik olmasına karşılık, diğer iki hükmün «herkes»i kapsamasıdır¹².

2. Avrupa SŞ'ndeki sosyal hukuk hükümlerinin niteliği

a. Açıklayıcı nitelikteki sosyal hukuk hükümleri

Avrupa SŞ'nin Birinci Bölümü'nde yer alan sosyal hukuk hükümleri, «açıklayıcı» nitelikte olup; sözleşmenin taraflarına, herhangi bir borç yüklemeyiz. Nitekim, anılan bölüm, taraflar için bir program özelliğini taşır ve sadece, bunların izleyecekleri sosyal politikaya egemen olacak esasları belirtir. Bunun dışında, Avrupa SŞ onaylanırken Birinci Bölüm'de yer alan esasların tümü tanınmak zorunda (m. 20/bent I f. a) olmakla birlikte; bu durum, ancak İkinci Bölüm'deki sosyal hukuk hükümlerinin tümünü onaylamış bulunan ülkeler için, bir özellik gösterir.

b. Borç doğurucu nitelikteki sosyal hukuk hükümleri

Avrupa SŞ'nin İkinci Bölümü'nde yer alan sosyal hukuk hükümlerini, «borç doğurucu» nitelikteki sosyal hukuk hükümleri olarak kabul etmek gerekir. Çünkü, söz konusu hükümler, Birinci Bölüm'de belirtilen esasların «etkin biçimde gerçekleştirilebileceği koşullar»a ilişkin ayrıntıları içerir ve taraf devletlere yükümlülük getirir.

11) Avrupa SŞ'nin İngilizce ve Fransızca orijinal metninde kullanılan «workers» ve «travailleurs» kavramları, işçi teriminden daha geniş olup, bağımsız olarak çalışanları da kapsar (Delpérée, 255 dn. 16 a). Nitekim, Türkçe metinde de, «çalışanlar» ve «çalıştıranlar» deyimleri kullanılarak, bir anlamda orijinal metne uyulmuştur. Ancak, söz konusu deyimler, hukuki birer terim olmaktan uzaktır. Çünkü, bu konudaki geçerli hukuki deyimler, «işçi» ve «işveren» gibi terimlerdir.

12) Ayrıca bak. yukarıda II 1 a.

Avrupa SŞ'ndeki sosyal hukuk hükümlerinin borç doğuruculuğu, sadece sözleşmeye taraf devletler için sözkonusudur. Çünkü, ülke içinde hukuki yapısı doğrudan uygulanmaya elverişli olmayan Avrupa SŞ; kişilere bir bireysel hukuki koruma sağlamaz ve sadece devletlerin nesnel yükümlülüklerini düzenler¹³. Buna göre, bireyler, ulusal mahkeme önünde çözülmekte olan bir uyuşmazlıkta, Avrupa SŞ'nin borç doğurucu nitelikteki sosyal hukuk hükümlerine dayanamaz. Nitekim, Avrupa SŞ'nin borç doğurucu sosyal hukuk hükümleri; bireyler için, «*öznel-kamu hakları*»nı¹⁴, yani dava hakkı olanağını tanıyan ulusal bir hakkı içeren hükümlere yervermez¹⁵.

Diğer yandan, borç doğurucu sosyal hukuk hükümleri içerisinde yer alan Avrupa SŞ m. 12 hükmü, «*çekirdek hüküm*» olma özelliğine sahiptir. Gerçekten, Avrupa SŞ'nin oluşturulması sırasında; bir yandan, koruma sistemlerinin yapısal farklılıkları gözönünde bulundurulmuş ve diğer yandan da, gelişmiş sanayi ülkelerinin uygulaması ile iktisaden gelişmekte olan ülkelerinkini uyumlu kılma zorunluluğundaki güçlük gözden kaçırılmamıştır. Bu amaçla, Avrupa SŞ'nin tüm borç doğurucu hükümlerini onaylama zorunluğu öngörülmez. Buna karşılık, taraf devletin, çekirdek niteliğindeki yedi borç doğurucu hükümden en az beşini kabul etmesi zorunludur (Avrupa SŞ m. 20/bent I f. b). İşte, Avrupa SŞ'nin çekirdeğini oluşturan yedi borç doğurucu hüküm içerisinde, sosyal güvenlik hakkını düzenleyen Avrupa SŞ m. 12 de yer alır. Bu da; Avrupa SŞ'nin, en önemli gördüğü haklar içinde saymakla, sosyal güvenlik hakkına ne denli önem verdiğini gösterir¹⁶.

3. Avrupa SŞ'ndeki sosyal hukuk hükümlerinin içeriği

a. Sosyal güvenlik hakkına ilişkin düzenleme

Avrupa SŞ'nin Birinci Bölümü'nde, «*tüm çalışanlar ve geçimini temin ettikleri kişiler, sosyal güvenlik hakkına sahiptir*» (No. 12)

- 13) K. Fuchs, «Die praktischen Auswirkungen der Europaeischen Sozialcharta» - Die Europaeische Sozialcharta, 289.
 14) Schambeck, 99; H. Wiebringhaus, «Die auslaendischen Arbeitnehmer und die Sozialcharta» - Die Europaeische Sozialcharta, 279.
 15) Ehrenberg, 8; Isele, 23-24; M. Mayr, «Grundrecht auf soziale Sicherheit» - Katholische Sozialakademie Österreichs (yay.), Die sozialen Grundrechte, Wien 1971, 57; Schambeck, 97-98. Karş. Staudinger-Richardı Vorbem 728 b zu § 611 ff'de yollama yapılan yazarlar.
 16) Delpérée, 250-251.

denilerek; sosyal güvenlik hakkı, uluslararası hukuki güvence altına alınmıştır. Buna bağlı olarak, Avrupa SŞ'nin İkinci Bölümü'nde de, sözkonusu hakkın gerçekleşmesini sağlayacak birtakım girişimlerde bulunma yükümlülüğü getirilmektedir (m. 12).

aa. Sosyal güvenlik sistemi kurma yükümü

Sosyal güvenlik alanında Avrupa SŞ m. 12'nin öngördüğü ilk yüküm, «bir sosyal güvenlik sistemi kurma» veya «koruma»dır (bent 1). Sözkonusu yüküm, çok ayrıntılı biçimde belirtilmiş değildir. Oysa, hakkında çok sayıda uluslararası çalışma sözleşmesi ve tavsiye kararının bulunduğu sosyal güvenlik gibi karmaşık bir alanda, tek bir esas saptanabilir ve genel nitelikteki standart belirlenebilirdi¹⁷.

Gerçekten, belirtilen hükmün anlatımı, hemen, «sosyal güvenlik sistemi»nin nerede başlayıp nerede bittiği sorusuna yolaçmaktadır. Bu konuda, Üçlü Konferans'ta işçi temsilcileri, «sosyal güvenlik sistemi» anlatımının önüne «genel» sözcüğünü koymayı önermiş ve bazı devletler de, sosyal güvenlik sisteminin tüm halkı kapsadığını sözleşme metninin açıkça belirtmesini istemişlerse de; Birinci Bölüm'ü onaylama zorunluluğu yüzünden, bu tür bir kapsam genişlemesinin Avrupa Konseyi üyesi birçok devlete güçlük çıkaracağı gerekçesiyle, buna hazırlık çalışmaları sırasında karşı çıkmıştır¹⁸. Bunun üzerine, Avrupa SŞ; Birinci Bölüm No. 12'de, sözkonusu hakkın genel çerçevesini, «tüm çalışanlar ve geçimini temin ettikleri kişiler» olarak belirlemiştir. Avrupa SŞ m. 12'nin de, Birinci Bölüm No. 12'de belirlenen çerçeve içerisinde yorumlanması gerekeceğinden; Avrupa SŞ m. 12/bent 1'de yeralan yükümün halkın sadece bu bölümüne ilişkin olduğu söylenecektir¹⁹.

Ancak, Avrupa SŞ m. 12'ye ilişkin metnin «çifte anlamlı» oluşu²⁰ gözden kaçırılmamalıdır. Gerçekten, Avrupa SŞ m. 12/bent 1 hükmü, tek yönlü olarak anlaşılacak olduğunda, sözkonusu hükümdeki sosyal güvenlik sistemini kurma yükümünün salt «tüm çalışanlar ve geçimini temin ettikleri kişiler» (Avrupa SŞ Birinci Bölüm No. 12)'e yönelik bulunduğunu kabul etmek gerekir ki; bu takdirde, sosyal güvenlik sistemleri içerisinde yeralan ve salt «çalışan-

17) Delpérée, 262.

18) Bak. Delpérée, 255 ve 262-263.

19) Delpérée, 263.

20) Berenstein, 55.

lar»la sınırlı bulunmayan «sosyal yardımlar» (Avrupa SŞ m. 13) ile «sosyal hizmetler» (Avrupa SŞ m. 14)'den yararlanma haklarına ilişkin hükümlere, Avrupa SŞ'nda yer verilmesinin bir anlamı kalmaz. Nitekim, Avrupa SŞ m. 12 de; dikkat edilecek olunursa, Birinci Bölüm No. 12'den farklı biçimde yani metninde «tüm çalışanlar ve geçimini temin ettikleri kişiler» anlatımını tekrarlamıyarak, böyle bir tek yönlülüğün önüne geçmek ister. Bu bakımdan, Avrupa SŞ m. 12/bent 1'deki «sosyal güvenlik sistemi» deyiminin; bir anlamda «tüm çalışanlar ve geçimini temin ettikleri kişiler»in, yani bağımlı ve bağımsız alarak çalışanların²¹ esas olarak «sosyal sigortalar» biçiminde görülen sosyal güvenlik sistemini²² ve diğer anlamda da, halkın tümünün (herkesin) yararlanacağı «sosyal yardımlar» (Avrupa SŞ m. 13) ile «sosyal hizmetler» (Avrupa SŞ m. 14)'in de içinde yer alacağı (geniş anlamdaki) bir sosyal güvenlik sisteminin çalışanlara ilişkin bölümünü içerdiğini kabul etmek, hükmün gözardı edilemeyecek «çifte anlamlı» özelliğine daha uygun düşer.

Diğer yandan, esas güçlük, bir «sosyal güvenlik sistemi»nin varlığını saptayacak ölçütlerin belirlenmesinde ortaya çıkar. Gerçekten tüm sosyal koruma veya bu korumanın sadece belirli bölümleri olarak tanınacak içeriğe göre, sözkonusu kavramın kapsamı değişebilmektedir. Bu konuda, Uzmanlar Komitesi'nin görüşlerinden; sadece çok sınırlı sayıdaki risklere karşı yardım sağlayan veya sadece çok düşük yardımları güvenceleyen bir mevzuatın, gerçek bir sosyal güvenlik sisteminden sözetmeye yetmeyeceği sonucu çıkarılabilir. Nitekim, Uzmanlar Komitesi; Avrupa SŞ m. 12/bent 1'i kabul eden devletlerin raporlarını incelerken, sözkonusu madde hükmünün öngördüğü çok genel nitelikteki yükümlülüğü bunların yerine getirip getirmediğini saptamadan önce, ilgili devletlerin sağladıkları yardımları ele almakta ve buna göre değerlendirmesini yapmaktadır. Bununla birlikte, Komite, sözkonusu devletlerin mevzuatlarının kapsamlı bir sosyal korumayı güvencelemiş olmalarını aramamaktadır. Buna göre de; belirtilen anlamdaki «sistem» kavramı, salt değişik risklerin az veya çok sayıdaki toplamını karşılamak üzere, birbirleriyle az veya çok bağlantılı olan kurallar ile kurumlara uygulanabilir²³.

21) Bak. yukarıda dn. 11.

22) Bak. yukarıda dn. 10'a ilişkin metin.

23) *Delpérée*, 263-264.

bb. Sosyal güvenlik sistemini yeterli düzeyde tutma yükümü

Avrupa SŞ m. 12'nin öngördüğü ikinci yüküm, «sosyal güvenlik sistemini "Enaz Sosyal Güvenlik Standartlarına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmesi" (No: 102)'nin onaylanması için gereken düzeyden daha düşük olmamak üzere yeterli bir düzeyde tutma» hedefini izler (bent 2). Bu konuda öngörülen asgari düzeyin, başlangıçta Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun içerdiği asgari standart olması düşünülürse de; Avrupa SŞ'nin imzalandığı tarihte inceleme aşamısında olan bir metin (Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun metni) yoluyla, kapsamı tam olarak bilinmeyen yükümlülüklerin yaratılmasının istenilmeyeceği endişesiyle, bundan daha sonra vazgeçilir. Bununla birlikte, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun imzalanmasının ardından Avrupa SŞ'ni, Avrupa SŞ m. 12/bent 2'nin Kod'u temel alacak biçimde, değiştirme niyeti varolmuştur. Ancak, sözkonusu değişiklik gerçekleşmediğinden, halen 102 sayılı Sözleşme'nin düzeyini asgari temel olarak benimsemek gerekir²⁴.

Avrupa SŞ m. 12/bent 2 hükmünü kabul edecek taraf devlet, zorunlu olarak 102 sayılı Sözleşme'yi de onaylama yükümlülüğü altına girmez. Buna karşılık, Sosyal Komite'nin yaptığı önçalışmalarda, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun (kabul edilen metin gözönünde bulunduğu, 102 sayılı Sözleşme'nin) onaylanmasının bağlayıcı biçimde belirtilmesi önerilmiş; ancak, sözkonusu öneri, temsilcilerin çoğunluğunca kabul edilmemiştir²⁵.

102 sayılı Sözleşme'ye gelince; sözkonusu sözleşme, onaylanabilmek için işsizlik, yaşlılık, işkazası ve meslek hastalığı, sakatlık ve ölüm risklerine ilişkin bölüm hükümlerinden asgari birisi dahil olmak üzere dokuz riske ilişkin bölüm hükmünden asgari üçünün kabul edilmesini zorunlu kılar (m. 2/bent a). Pratik olarak bu durum; Avrupa SŞ m. 12/bent 2 bakımından, sözkonusu hükmü kabul edecek devlete ait sosyal güvenlik sisteminin, 102 sayılı Sözleşme'deki dokuz riskten asgari üçüne ilişkin hükümleri yerine getirmesi anlamını taşır. Ancak, Avrupa SŞ m. 12/bent 2 hükmü; aynen aynı maddenin birinci bendi gibi, kendisini kabul edecek devletin, sosyal güvenlik alanındaki geleneksel dokuz riskin tümünü, enazından kısmen karşılayacak bir sosyal güvenlik sistemini oluşturması yükümünü içermez. Bu anlamda, Avrupa SŞ m. 12/bent 2'

24) Delpérée, 264. Ayrıca bak. Schambeck, 71.

25) Delpérée, 264-265.

nin öngördüğü yükümlülük; tıpkı 102 sayılı Sözleşme'nin onaylanması sırasında belli sayıdaki sigorta dalının seçiminde olduğu üzere, belli bir düzeyi tutturmayı (sadece sigorta dalları arasındaki seçimi) öngörür ve sigorta kollarının tümünü gerçekleştirme zorunluluğunu kapsamaz²⁶.

cc. Sosyal güvenlik sisteminin düzeyini yükseltme yükümü

Avrupa SŞ m. 12'nin öngördüğü üçüncü yüküm, «sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışma» yükümüdür (bent 3). Bu konuda, Avrupa SŞ m. 12/bent 2 ile bent 3'ün birbirleriyle ilgili olmakla birlikte birbirinden bağımsız bulduklarını da gözden kaçırmamak gerekir. Nitekim, bu durumu gözden uzak tutmayan Uzmanlar Komitesi de; Avrupa SŞ m. 12/bent 3 hükmünün gereğini yerine getirmek isteyen taraf devletin, Avrupa SŞ m. 12/bent 2 hükmünü ister kabul etmiş isterse kabul etmemiş olsun, sosyal güvenlik sistemini, 102 sayılı Sözleşme'yi onaylayabilmek için aranan düzeyden daha yüksek bir konuma getirmek üzere çalışmak zorunda olduğunu belirtmiştir. Buna karşılık, ulusal mevzuatının 102 sayılı Sözleşme'yi onaylamaya yeterli asgari düzeye erişmeyişi yüzünden Avrupa SŞ m. 12/bent 2 hükmünü yerine getirememiş bir devletin, zorunlu olarak Avrupa SŞ m. 12/bent 3'deki yükümlülüğü de yerine getirmediğini kabul etmek gerekir. Çünkü, Avrupa SŞ m. 12'nin öngördüğü yüküm, ikinci yükümden daha yüksek bir düzeyi arar²⁷.

Avrupa SŞ m. 12/bent 3 hükmü, «evrimci» ve «dinamik»²⁸ bir karaktere sahiptir. Nitekim, Uzmanlar Komitesi de, taraf devletleri sosyal güvenlik sistemlerini sürekli geliştirme çabalarına yol açan ve Avrupa Konseyi'nin bu konudaki yeni gelişmelerden haberdar olmasına mümkün kılan sözkonusu hükmün dinamik karakterini, çeşitli vesilelerle belirtir. Ancak, Avrupa SŞ m. 12/bent 3 hükmünün yerine getirilmiş sayılabilmesi için, gelişmenin «gerçek» olması gerekir. Bu amaçla Uzmanlar Komitesi, yıldan yıla gerçekleştirilen yardım artışlarında, geçinme giderlerindeki artışları da gözönünde bulundurmaktadır. Bunun gibi, rapor dönemi içerisinde bazı alanlardaki iyileştirmelere karşılık diğer alanlardaki yardım-

26) Delpérée, 265.

27) Delpérée, 267-268.

28) Berenstein, 56-57; Delpérée, 268; Mayr, 56.

larda geriye gidişler saptandığında da; sistemin tümü, incelemede gözönüne alınır ve Avrupa SŞ m. 12/bent 3 bakımından sosyal güvenlik sisteminin, tümü itibariyle daha yüksek bir düzeye ulaşması aranır²⁹.

dd. Sosyal güvenlikte eşit işlem yükümü

Avrupa SŞ m. 12'nin öngördüğü dördüncü yüküm, «*korunan kişilerin âkit ülkeler arasında ne suretle olursa olsun yer değiştirmeleri sırasında diğer âkit taraf vatandaşları ile sosyal güvenlik mevzuatından doğan yardımların muhafazası dahil sosyal güvenlik hakları itibariyle kendi vatandaşları ile eşit muamele görmelerini*» sağlama yükümüdür (bent 4 f. a). Bu noktada, Avrupa SŞ m. 12/bent 2 ile aynı sözleşme m. 12/bent 4 f. a hükümlerinin, birbiriyle ilişkili oldukları görülür. Şöyle ki; Avrupa SŞ m. 12/bent 2 hükmünün yollama yaptığı 102 sayılı Sözleşme, «*yabancılara eşit muamele*» (m. 68) esasını içerir. Buna göre, Avrupa SŞ'nin; bu konuda dolaylı olarak, vatandaşlar ile diğer taraf devletlerin vatandaşları arasında sosyal güvenlik yönünden eşit işlem yapılmasına ulaşma eğiliminde olduğu görülür. Çünkü, Avrupa SŞ; 102 sayılı Sözleşme m. 68'de öngörülen korumayı, Avrupa SŞ m. 12/bent 2 hükmünün yardımıyla kendisine taraf devletlerin vatandaşları üzerine de yaymaktadır. Böylece, Avrupa SŞ m. 12/bent 2 hükmünü kabul etmiş taraf devletlerin; açıkça sosyal güvenlikte eşit işlem yükümünü içeren Avrupa SŞ m. 12/bent 4 f. a hükmünü kabul etmemiş olsalar bile, 102 sayılı Sözleşme'ye olan yollama uyarınca yine de birtakım yükümlülüklerinin bulunduğu söylenecektir³⁰.

Avrupa SŞ m. 12/bent 4 f. a hükmünü kabul eden taraf devlet, kendi vatandaşları ile diğer sözleşmecî devletlerin vatandaşları arasında sosyal güvenlik yönünden kural olarak ayırım gözetmemekle birlikte; istisnaen, primsiz rejimden vatandaş olmayanlara yapılacak yardımlarda, bunların sağlanmasından önce belli bir ikamet süresinin tamamlanması koşulunu arayabilir (Sosyal Şart'a Ek m. 12, Fıkra 4). Buna karşılık, belirli bir ikamet süresi koşulunu öngörmeyip salt sözleşmeye taraf devlet vatandaşlarından primsiz rejim yardımlarını esirgeyen düzenlemeler, Avrupa SŞ m. 12/bent 4 f.a'yla üstlenilen yüküme ters düşer. Çünkü, Sosyal Şart'a Ek;

29) Delpérée, 268.

30) Bak. Delpérée, 266-267.

sadece, yardım koşullarını (hangi uzunlukta olursa olsun) «belirli» bir ikamet süresine bağlı tutmaya izin vermektedir³¹.

Avrupa SŞ m. 12/bent 4 f. a'yla üstlenilen yükümlülük, genel nitelikte olup, mutlaka «karşılıklılık»ı zorunlu kılmaz. Bu nedenle, sözkonusu hükümle öngörülen eşit işlem esası; Avrupa SŞ m. 12/bent 4 hükmünü kabul etmiş olup olmadıklarına bakılmaksızın, Avrupa SŞ'na taraf olan tüm devletlerin vatandaşlarına uygulanır³².

Avrupa SŞ'nin öngördüğü eşit işlem yükümünün yerine getirilmiş sayılabilmesi için, vatandaş ile diğer taraf devlet vatandaşları arasında uygulamada fark gözetilmemesi yeterli olmayıp; daha çok, devletin yürürlükteki mevzuatının da, üstlenilen eşit işlem yükümüyle bağdaşması gerekir. Nitekim, bu konuda Uzmanlar Komitesi; eşit davranma esası ancak taraf devletin iş mevzuatıyla güvencelendiği takdirde, eşit işlem yapma yükümlülüğünün yerine getirilmiş olacağına işaret etmiştir³³.

Diğer yandan, sosyal güvenliğe ilişkin Avrupa ara anlaşmaları³⁴, özellikle eşit işlem esasını sağlamayı hedefler. Ancak, sözkonusu ara anlaşmaları onaylamış olmak; Avrupa SŞ'na taraf olup Avrupa SŞ m. 12/bent 4 hükmünü kabul etmiş bir devlet için, bu hükümle üstlenilen yükümlülüğün yerine getirildiğini kanıtlamaya yeterli değildir. Bu konuda, daha çok, devletin, iç hukukunu ara anlaşmalarla uyumlu kılması veya enazından, bunların tam olarak uygulanmasını sağlamaya çalışması gerekir. Bunun ötesinde, ara anlaşmalarını onaylayan ve de Avrupa SŞ m. 12/bent 4 hükmünü yerine getirmek isteyen bir sözleşmeci taraf; ara anlaşmaların tarafları ile Avrupa SŞ'ninkiler her zaman aynı olmadığından, diğer araçlar (ikili sözleşme veya ulusal mevzuat) yoluyla, ara anlaşmaları onaylamamış bulunan sözleşmeci diğer tarafların vatandaşlarına da eşit davranılmasının sağlanacağını güvencelemek zorundadır³⁵.

31) Delpérée, 272.

32) Delpérée, 271.

33) Delpérée, 270.

34) Paris'te imzalanan 11/12/1953 tarihli «İhtiyarlık, Malûliyet ve Ölüm Hallerine Müteallik Sosyal Güvenlik Rejimleri Avrupa Ara Anlaşması» ile «İhtiyarlık, Malûliyet ve Ölüm Halleri Dışında Kalan Sosyal Güvenlik Rejimleri Avrupa Ara Anlaşması» (RG. 21/3/1968, No. 12854).

35) Delpérée, 271.

Nihayet, eşit davranma esası; yabancılara yerlilerden daha çok etkileneceği tüm hükümleri sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemelerden çıkarmaya, taraf devletleri zorlamaz. Nitekim, bu anlamda Uzmanlar Komitesi de; taraf devletlerden birinin raporunun incelenmesi vesilesiyle, aile zamlarının yurtdışına havalesini yasaklayan mevzuatın Avrupa SŞ m. 12/bent 4 f. a'daki yükümlüyle çelişmediği görüşünü belirtmiştir³⁶.

ee. Hizmet sürelerinin birleştirilmesi

Avrupa SŞ m. 12'nin öngördüğü sonuncu yüküm, «*âkit taraflardan herbirinin yasalarına göre tamamlanan sigorta ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi yoluyla sosyal güvenlik haklarının verilmesi, korunması veyeniden tanınmasını*» sağlamayı amaçlar (bent 4 f. b).

Göçle ortaya çıkan sosyal güvenlik sorunlarını çözecek kurallar, ikili ve çok taraflı sözleşmeler yoluyla saptanacak olduğundan; Avrupa SŞ, sözleşmenin taraflarına, yabancı işçilerin haklarını (güvenceleyecek) uluslararası sözleşmeleri akdetmek ve yürürlüğe koymak için girişimde bulunma yükümünü getirmektedir. Taraf devletin kayda değer sayıda sözleşme akdettiği veya bu konuda tüm gerekli girişimde bulunduğu kanıtlandığında da, Avrupa SŞ m. 12/bent 4 f. b'deki yükümlü yerine getirildiği esası kabul edilir. Buna ilişkin girişimlerin sürekli oluşu karşısında, yabancı işçilerin sosyal güvenlik haklarını güvence altına alan ikili ve çok taraflı sözleşmelerin sayısı, giderek artış göstermekte ve bu da, Avrupa SŞ m. 12/bent 4 f. b hükmünün «*dinamik*» özelliğine bağlanmaktadır³⁷.

b. Sosyal yardım hakkına ilişkin düzenleme

Avrupa SŞ'nin Birinci Bölümü'nde, «*yeterli kaynaklardan yoksun herkes, sosyal ve sağlık yardımı hakkına sahiptir*» (No. 13) denilerek; sosyal yardım hakkı, uluslararası hukuki güvenceye kavuşturulmuştur.

aa. Yardım ve bakım sağlama yükümü

Avrupa SŞ m. 13/bent 1, «*yeterli olanağı bulunmayan ve kendi çabasıyla veya başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik*

36) Bak. Delpérée, 272.

37) Delpérée, 273.

sisteminden yararlanarak böyle bir olanak sağlayamayan herkese yeterli yardımı sağlama» ve «hastalık halinde bunun gerektirdiği bakımı sunma» yükümünü öngörür. Söz konusu yüküm konusunda dikkat edilecek nokta, sunulacak yardımın «yeterli» nitelikte olması gerektirir. Buradaki «yeterli» bulunma ise; dikey yönde olup, sosyal yardımlardan yararlanacak kişilerin niceliğine ilişkin değildir. Çünkü, niceliksel yeterlik, Avrupa SŞ m. 13/bent 1'deki «herkes» sözcüğüyle esasen belirtilmiştir.

bb. Yardım görenlerin siyasal ve sosyal haklarını kısıtlamama yükümü

Avrupa SŞ m. 13'ün öngördüğü ikinci yüküm, sosyal yardımlardan yararlanan kişilere salt bu nedenle getirilecek siyasal ve sosyal hak kısıtlamalarını önleme yükümüdür (bent 2). Burada gözönünde bulundurulacak nokta, sosyal yardım görenlere taraf devletlerin getirecekleri tüm siyasal ve sosyal hak kısıtlamalarının, belirtilen yükümün kapsamı içine girmediğidir. Nitekim, bunlardan sadece, ilgilinin «sosyal yardım görmesi» durumu gözönünde tutularak getirilmiş siyasal ve sosyal hak kısıtlamaları, Avrupa SŞ m. 13/bent 2'nin uygulanmasını gerektirir. Söz konusu hüküm kabul edecek taraf devletin de, sosyal mevzuatında böyle bir kısıtlama yasağını içerecek hükme yervermesi veya varsa, bu tür hükümleri yürürlükten kaldırma yoluyla mevzuatından ayıklaması zorunludur.

cc. Danışmanlık ve kişisel yardım (sağlama) yükümü

Avrupa SŞ m. 13'ün içerdiği diğer bir yüküm de, «herkesin, kişisel veya ailevi mahrumiyet halini önlemek, gidermek veya hafifletmek için gerekebilecek tavsiyelerle kişisel yardımları uygun kamusal veya özel hizmetler eliyle alabilmesini» sağlamayı amaçlar (bent 3). Söz konusu yükümün yerine getirilmesi konusunda, görülecek hizmetlerin mutlaka kamuya ait olması gerekmemeyle birlikte; bunların, «uygun» nitelikte olmaları son derece önemlidir. Gereklili danışmanlık ve kişisel yardım hizmetlerinin uygun nitelikte olup olmadığını da, bunların «kişisel veya ailevi mahrumiyet halini önlemek, gidermek veya hafifletmek» amacına elverişli bulunup bulunmamalarına göre belirlemek, uygun olur.

dd. Sosyal yardımlarda eşit işlem yükümü

Avrupa SŞ m. 13'ün içerdiği sonucu yüküm, vatandaşlar ile

Avrupa SŞ'na taraf devletlerin vatandaşları arasında sosyal yardımlar bakımından eşitlik ilkesinin geçerli kılınmasıdır. Bu konuda, anılan hüküm; tıpkı sosyal güvenlik hakkına ilişkin düzenleme gibi, (Avrupa SŞ'na taraf devletlerin vatandaşları arasında sosyal yardım hükümleri bakımından) eşit işlem ilkesinin geçerli olmasını içermekte ve 11/12/1953 tarihli *Sosyal ve Tıbbi Yardım Avrupa Sözleşmesi*'yle üstlenilen yükümlülüklerle yollama yapmaktadır (Avrupa SŞ m. 13/bent 4). Bu konuda, bir diğer uluslararası sözleşmenin hükümleri; tıpkı Avrupa SŞ m. 12/bent 2'de olduğu üzere³⁸, Avrupa SŞ'na taraf devletlere yayılmak istenir. Nitekim, Avrupa SŞ m. 13/bent 4 hükmünü kabul edecek taraf devletin, ayrıca daha önce veya Avrupa SŞ'nı onayladıktan sonra Sosyal ve Tıbbi Yardım Avrupa Sözleşmesi'ne taraf olması şart değildir. Çünkü, Sosyal Şart'a Ek'in m. 13/bent 4'e ilişkin bölümünde söz konusu sözleşmeye taraf olmayan devletlerin de, «*diğer âkit tarafların uyruklarına adigeçen sözleşmenin hükümlerine uygun olan bir davranış sağlamaları koşuluyla Sosyal Şart'ı bu fıkra bakımından*» onaylayabilecekleri, açıktır. Bu nedenle, sosyal yardımlarda eşit işlem yapma yükümünün (Avrupa SŞ m. 13/bent 4) gerçekleşmiş sayılabilmesi için, taraf devletin sadece anılan sözleşme hükümlerine uygun davranışta bulunması yeterlidir.

c. Sosyal hizmetlerden yararlanma hakkına ilişkin düzenleme

Avrupa SŞ'nin Birinci Bölümü'nde, «*herkes sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir*» (No. 14) denilerek, sosyal hizmet hakkı güvence altına alınmıştır.

aa. Sosyal hizmetleri sağlama ve geliştirme yükümü

Avrupa SŞ m. 14/bent 1, sosyal hizmet hakkının etkin biçimde kullanılması amacıyla, «*sosyal hizmet yöntemlerinden yararlanarak toplumda gerek bireylerin, gerek grupların refah ve gelişmelerine ve sosyal çevreye wymalarına katkıda bulunacak hizmetleri geliştirmeyi*³⁹ veya sağlamayı» öngörür. Sosyal hizmetlerin sağlan-

38) Bak. yukarıda II 3 a bb.

39) Avrupa SŞ m. 14/bent 1'e ait İngilizce orijinal metindeki (bak. *Council of Europe* (yay.), *The European Social Charter and its Protocol*, Strasbourg 1988, 20) «to promote» sözcüğü, Türkçeye «geliştirme» olarak aktarılmıştır. Oysa, buna ilişkin asıl metnin, «teşvik» biçiminde çevrilmesi, daha doğrudur.

ması konusunda, belirtilen hükmün; esas olarak, sadece bunların varlığını aradığı ve «yeterliliği»ne, yani uygunluğuna ilişkin bir takım ölçütleri içermediği görülür.

Diğer yandan, sosyal hizmetlerin (Avrupa SŞ'nin deyimiyle, «sosyal refah hizmetleri»nin) nelerden ibaret olduğu konusunda da, belirli bir sınırlamaya gidilmez ve bu tür hizmetler, «toplumda gerek bireylerin, gerek grupların refah ve gelişmelerine ve sosyal çevreye uymalarına katkıda bulunacak hizmetler» (Avrupa SŞ m. 14/bent 1) olarak belirlenir. Bu anlamda, öğretide «sosyal refah hizmetleri» (sosyal hizmetler) deyimi, «sosyal yardımlar»ın yanısıra ortaya çıkmış yeni bir terim olarak kabul edilmekte ve bundan, «bireylerin, o ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yaraşır bir biçimde varlıklarını sürdürebilecekleri bir ortam yaratmaya, sosyal ve ekonomik sorunlarının halline yardımcı olmaya yönelik tüm hizmetler»in anlaşılacağı belirtilmektedir⁴⁰.

bb. Kişi ve kuruluşları özendirme yükümü

Avrupa SŞ m. 14/bent 2, «bireylerin ve gönüllü veya benzeri örgütlerin bu tür hizmetlerin kurulması ve sürdürülmesine katılmalarını özendirmeyi»⁴¹ öngörür. Söz konusu hüküm, sosyal hizmetlerin görülme biçimine ilişkin olup; esas olarak, «serbestlik» düşüncesine dayanır. Buradaki «serbestlik» düşüncesi, iki yönlüdür. Gerçekten, ilkin, sosyal hizmetler esas olarak devlet tarafından görülmekle birlikte; bunların yerine getirilmesine, devletin dışındaki kişi ve kuruluşların da katılmasında, yarar vardır. İşte, Avrupa SŞ m. 14/bent 2 hükmü; devletin dışındaki kişi ve kuruluşlara katılma olanağını tanıyarak bu serbestiyi doğrular. Diğer yönüyle de serbestlik düşüncesinin, söz konusu kişi ve kuruluşların katılımının sağlanacağı yolun seçiminde ortaya çıktığı görülür. Nitekim, devletin dışındaki kişi ve kuruluşları özendirme yükümü öngörülerek; bunların katılımının, zorla sağlanma yerine devlet tarafından desteklenmesi yoluyla gerçekleştirilmesi düşünülür.

III. Avrupa SŞ karşısında Türk sosyal mevzuatının durumu

Ay. m. 90/V, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaların yasa hükmünde olduğunu belirtir. Avrupa SŞ da,

40) Bak, A.C. Tuncay, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İstanbul 1988, 16.

41) Buradaki «özendirme»; orijinal metin uyarınca, «çekici kılma»yı içermeyip, «teşvik etme-destekleme» anlamına gelir.

usulüne göre yürürlüğe konulmuş bir uluslararası antlaşma olarak, yasa hükmünü taşıyacaktır. Ancak, dikkat edilecek olursa; Avrupa SŞ'nin sosyal hukuka ilişkin hükümleri, daha çok «program hüküm» niteliğindedir. Nitekim, Avrupa SŞ'nin sosyal hukuka ilişkin hükümleri, temel sosyal hakları güvencelemek ve bunların etkin biçimde uygulanmalarını sağlamak amacıyla, taraf ülke yasakoyucusunun izlemesi gereken sosyal programı belirler⁴²; buna karşılık, belirli bir konuda geçerli olacak somut kuralları içermez ve standart normlara ilişkin ölçütleri getirmeye çalışır. Bu yönüyle de, Avrupa SŞ'nin sosyal hukuk hükümleri; yargıcın herhangi bir sosyal uyumsuzlukta uygulayacağı basit bir yasa hükmünde olmak yerine, Türk sosyal mevzuatının biçimleneceği düzeyi belirler ve sosyal yasakoyucuya ışık tutar.

1. Sosyal güvenlik - sosyal yardım ve sosyal hizmet hakları bakımından değerlendirme

Avrupa SŞ'nin Birinci Bölümü'nde yer alan sosyal güvenlik-sosyal yardım ve sosyal hizmet haklarına ilişkin hükümleri (No. 12-13), açıklayıcı nitelikte olmalarına ve buna ilişkin İkinci Bölüm'deki m. 12-14'nin tümünün Türkiye tarafından kabul edilmiş bulunması nedeniyle, ayrı bir özellik taşımaz. Kaldı ki; sözkonusu haklar, Anayasa'nın güvencesi altındadır (Ay. m. 60, 61).

2. Sosyal sigortalar açısından değerlendirme

a. Sosyal sigorta sistemini kurma

aa. Asgari düzeydeki bir sosyal sigorta sistemini oluşturma

Türk sosyal mevzuatının düzeyi, sosyal sigortalar konusunda Avrupa SŞ'nin öngördüğü asgari düzeyi bulmuş durumdadır. Nitekim, Türkiye Cumhuriyeti, Avrupa SŞ m. 12/bent 2'nin içerdiği 102 sayılı Sözleşme'yi 29/7/1971 günlü ve 1451 sayılı Yasa (RG. 10/8/1971, No. 13922)'yla onaylamış; 1/4/1974 günlü ve 7/7964 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla (RG. 15/10/1974, No. 15037) da yürürlüğe koymuştur. Kaldı ki; 102 sayılı Sözleşme, onay için gerekli asgari düzey olan üç riske ilişkin bölüm hükümlerinin sayıca üstünde bir bölüm hükmüyle, iç hukuka aktarılmıştır.

42) Bak. Schambeck, 79.

bb. Sosyal sigorta sistemini yeterli bir düzeyde tutma

Türk sosyal mevzuatı, günümüzde 102 sayılı Sözleşme'nin içerdiği tüm risklere karşı koruma sağlayan bir görünümde değildir. Nitekim, 102 sayılı Sözleşme'nin «işsizlik yardımları» (m. 19-24) ile «aile yardımları» (m. 39-45)'na ilişkin hükümleri, iç hukuka aktarılmadığı gibi; işsizlik sigortası ile aile yardımlarını kabul edip düzenleyen yasalar da, Türk sosyal mevzuatı içinde yer almaz. Bu durumda, Avrupa SŞ m. 12/bent 2 hükmü uygulama alanı bulacak ve işsizlik yardımları ile aile yardımlarını henüz içermeyen halihazır-daki Türk sosyal sigorta sisteminin, Türkiye için «yeterli» düzeyde olup olmadığı sorulacaktır.

İşsizlik yardımları ile aile yardımlarının kabul edilmeyişinin Türk sosyal güvenlik sistemi için eksiklik olduğu, tartışmasız bir gerçektir. Ancak, işsizlik yardımları ile aile yardımlarının ülkemizde kabul edilmesini önleyen önemli iktisadi ve sosyal nedenler mevcuttur. Nitekim, Türkiye'nin iktisadi ve sosyal yapısı, her iki riske karşı koruma sağlanmasını güçleştirmektedir. Gerçekten, temelde yapısal işsizliğin ortadan kaldırılamayışı ile aile gelir düzeyinin düşüklüğü ve ailedeki çocuk sayısının çokluğu gibi sosyo-ekonomik etkenler, eksiksiz bir sosyal korumanın ülkemizde kabulünü engellemektedir⁴³. Buna göre de, Avrupa SŞ'yla ilgili olarak Türk sosyal güvenlik sisteminin «yeterli» düzeyde olup olmadığı tartışılırken; salt sistemin güvencelenen risk sayısına ait eksikliğin gözönünde bulundurulması yerine, belirtilen temel sosyo-ekonomik etkenlerin mevcut yapı içerisinde aşılabilir olup olmadığının incelenmesi, daha doğru olur.

cc. Sosyal sigorta sistemini geliştirme

Avrupa SŞ, sadece mevcut sistemin belli (yeterli) bir düzeyde tutulmasını içermez; aynı zamanda, sistemi «giderek yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı» (m. 12/bent 3) da öngörür. İşte, bu noktada (enazından ilerideki dönemde) Türkiye'nin hazırlıklı olması gerekir. Şöyle ki; bugün için Türkiye, sosyal yerindelik sorununa girmeyip iktisadi gerekçeleri kullanarak mevcut sistemdeki

43) Bak. S. Dilik, Türkiye'de Sosyal Sigortalar-İktisadi Açıda Bir Tahlil Denemesi, Ankara 1972, 97-98 ve 122-126; K. Tunçomağ, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul 1990, 253-257. Karş. A. Güzel/A.R. Okur, Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 1990, 59.

eksikliğe rağmen, onun «yeterli» olduğunu ileri sürebilir. Buna karşılık, Türkiye; ileride belirtilen eksikliği gidermeye niyetli olmadığı sürece sözkonusu iktisadi gerekçelerin aşılabilir olması nedeniyle (ve de Avrupa SŞ m. 12/bent 3 karşısında), eksikliği giderme konusunda ne gibi girişimlerde bulunduğunu açıklama zorunluğuyla (Avrupa SŞ m. 21) karşılaşacaktır.

Dahası, Avrupa SŞ m. 12/bent 4, sistemin daha yüksek bir düzeye çıkarılmasına çalışma konusunda, «giderek» sözcüğüne yerverir. Bunun pratik anlamı, sistemin «kademeli (tedrici)» biçimde geliştirilebileceği; ancak, yavaş yavaş da olsa, sonuçta sistemin eksikliğini gidermeden kaçınılamayacağıdır. Böyle olunca, Türkiye, ister istemez güvencelenen risklerdeki eksikliği giderme durumuyla karşılaşacaktır. Nitekim, bu bağlamda, işsizlik yardımlarına olan gereksinmenin gün geçtikçe artarak ülkemizde kendisini duyurması ve işsizlik sigortasının yerine kullanılmak istenen kıdem tazminatı kurumunun ulusal ekonomiyi sarsacak boyutlara ulaşip işsizliğe karşı etkin bir korumayı sağlayamamış bulunması karşısında, işsizlik sigortasını kademeli olarak uygulamanın zamanının geldiği belirtilir⁴⁴. Bunun için Türkiye; 102 sayılı Sözleşme'nin işsizlik yardımlarına ilişkin IV'üncü Bölümüne ait yükümlülükleri, m. 21/bent c'deki geçici istisna hükümlerinden yararlanmak suretiyle (m. 3/bent 1) kabul edip uygulayabilir (m. 4/bent 1) ve böylece de, bir anlamda Avrupa SŞ m. 12/bent 4'ün gereğini yerine getirmiş olur.

b. Farklı işlem yasağı

Sosyal sigortalardan yararlanmada, Türk sosyal mevzuatı bakımından, Türk vatandaşı ile yabancı (Avrupa SŞ'na taraf ülke vatandaşı) arasında, önemli bir fark görülmez. Nitekim, SS Kanunu m. 3/bent II f. A, vatandaşlar ile yabancılar arasında uyruk bakımından ayırım yapmaz ve sadece, yabancıların uzun vadeli sigorta kollarından yararlanmalarını, bunların başvurmaları koşulu-
luna bağlı tutar. Esasen, Türkiye Cumhuriyeti, 118 sayılı Vatandaşlar ile Vatandaş Olmayan Kişilere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit

44) Bak. *Tunçomağ*, 255.

45) 118 sayılı Sözleşme, Türkiye Cumhuriyeti tarafından, 29.7.1971 günlü ve 1453 sayılı Yasa (RG. 10.8.1971, No. 13922)'yla onaylanmış; 5.4.1973 günlü ve 7/6217 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla (RG. 9.6.1973, No. 14559) da, yürürlüğe konulmuştur.

İşlem Yapılması Hakkındaki Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'ni daha önce iç hukukuna aktarmıştır⁴⁵. Sonra; yine iç hukukun birer parçası durumundaki Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu⁴⁶ m. 73, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi⁴⁷ m. 8/bent I ve 102 sayılı Sözleşme m. 68'le de, sosyal sigorta dalları bakımından yabancı ayrımının gözetilmeyeceği taahhüt edilmiştir. Buna göre, Avrupa SŞ m. 12/bent 4 f. a hükmü, Türk sosyal mevzuatı için yeni bir durum sağlamış olmayıp; Türkiye'nin, bu konuda bulunması gereken acil bir girişim teşebbüsüne gereksinimi yoktur. Buna karşılık Batı Avrupa ülkelerinde çalışan Türk vatandaşlarının sosyal durumları, belirtilen hükmün kabulüyle pekiştirilir. Bu anlamda, Türkiye'nin Batı Avrupa ülkelerine büyük ölçüde işgücü yollayan İspanya, Yunanistan ve Portekiz gibi ülkelerle birlikte, Avrupa SŞ (m. 12/bent 4 f. a)'nın dışında kalması⁴⁸ ilginç bir durum gösterir.

c. Hizmetlerin birleştirilmesi

Taraf ülkelerde geçen hizmetlerin birleştirilmesi yoluyla sosyal sigorta haklarının sağlanması konusunda ikili ve çok taraflı sözleşmelerin yapılmasına ilişkin Avrupa SŞ m. 12/bent 4 f. b'ye uygun olarak; Türkiye Cumhuriyeti'nin, çeşitli tarihlerde işgücü sevkettiği Batı Avrupa ülkeleriyle taraf olduğu sosyal güvenlik anlaşmalarında⁴⁹, hizmetlerin birleştirilmesi esası kabul edilir. Buna karşılık, Türkiye'nin işgücü sevketmemiş olmakla birlikte Avrupa SŞ'na taraf olan (İtalya, İrlanda, İzlanda, Yunanistan, Lüksemburg gibi) ülkeler bakımından ise; bunlardan Avrupa SŞ m. 12/bent 4 hükmünü kabul etmemiş olanları bulursa bile, gerekli sosyal güvenlik sözleşmelerinin bulunmayışı nedeniyle, Avrupa SŞ m. 12/bent 4 f. b uygulama alanı bulacak ve Türkiye'den ilgili girişimlerde bulunması beklenecektir.

46) Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, Türkiye Cumhuriyeti tarafından, 21.9.1978 günlü ve 2170 sayılı Yasa (RG. 29.9.1978, No. 16419)'yla onaylanmış; 28.2.1979 günlü ve 7/17346 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla (RG. 23.7.1979, No. 16705) da, yürürlüğe konulmuştur.

47) Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, Türkiye Cumhuriyeti tarafından, 13.7.1976 günlü ve 2023 sayılı Yasa (RG. 23.7.1976, No. 15655)'yla onaylanmış; 31.8.1976 günlü ve 7/12537 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla (RG. 21.2.1977, No. 15857) da, yürürlüğe konulmuştur.

48) Bak. *Wiebringhaus*, 278.

49) Bunların dökümü için bak. *Tunçomağ*, 247-248.

3. Sosyal yardımlar açısından değerlendirme

a. Sosyal yardım sistemine topluca bakış

Türk sosyal mevzuatı içerisinde, «sosyal yardımlar»ı düzenleyen ayrı ve özel nitelikteki bir yasaya rastlanmamakla birlikte, çeşitli gruplara yardım ile bakımı içeren münferit «sosyal yardım» yasalarının yer aldığı görülür. Gerçekten, ilkin, 65 yaşını doldurmuş olup muhtaç ve kimsesiz bulunan vatandaşlar 1/7/1976 günlü ve 2022 sayılı Yasa'nın, yaş koşuluna bağlı olmaksızın fakir ve muhtaç durumda olan vatandaşlar da 29/5/1986 günlü ve 3294 sayılı Yasa'nın sağladığı yardım veya bakım edimlerinden yararlanmak hakkına sahiptir. Bunun gibi, ülkemize hizmeti geçmiş vatandaşların, çeşitli tarihlerde çıkarılan sosyal yardım yasalarından ve memurlar ile işçilerin ve bunların emeklilerinin de, 11/11/1986 günlü ve 3320 sayılı Yasa'nın konut edindirme yardımlarından yararlanmaları mümkündür⁵⁰.

Sosyal yardımlara ilişkin olarak Avrupa SŞ m. 13/bent 1'deki yardım ile bakım edimlerinin, yukarıda belirtilen hukuki düzenlemelerle sağlandığı görülüp belirtilen hükmün gereği yerine gelmiş gibi görünürse de; aynı hükümde yer alan «yeterli» sözcüğünün, mevcut uygulamaya uygun düştüğü söylenemez. Gerçekten, halen sunulan sosyal yardımlara ilişkin parasal miktarların bazılarının son derece düşük olduğu görülür. Örnek vermek gerekirse; halen, 202 sayılı Yasa'ya göre bağlanacak aylık miktarı $(352 \times 60) = 21.120$ TL'dir. Bu nedenle, Avrupa SŞ m. 13/bent 1'deki «yeterli yardım» anlatımının gereğini yerine getirmek üzere, belirtilen parasal yardım miktarlarının yükseltilmesi zorunludur. Buna karşılık, devlet hastanelerinde ücretsiz tedavi olanağını sağlayan 2022 sayılı Yasa m. 7'nin, Avrupa SŞ m. 13/bent 1'deki «gerekli bakım» sözcüğünün gereğine uygun düştüğü söylenmelidir.

Diğer yandan, Avrupa SŞ m. 13/bent 3'ün belirttiği «kişisel veya aileci mahrumiyeti halini önlemek, gidermek veya hafifletmek için gerekebilecek tavsiyelerle kişisel yardımları» sunacak «uygun kamusal veya özel hizmetler»e, Türk Sosyal yardım sistemi içinde özel olarak yerverilmiş değildir. Nitekim, bu tür hizmetlerin ülkemizde, daha çok özel hukuk nitelikli «hayır dernekleri» yoluyla görüldüğü gözlemlenir.

50) Ayrıntılı bilgi için bak. *Güzel/Okur*, 487 vd.; *Tuncay*, 50 vd.; *Tunçomağ*, 44 vd.

b. Sosyal yardımlarda yabancı ayrımı yasağı

Sosyal yardımlarda vatandaş olanlar ile diğer taraf ülke vatandaşları arasında eşit işlem yapılmasını öngören Avrupa SŞ m. 13/bent 4'ün yollama yaptığı «*Sosyal ve Tıbbi Yardım Avrupa Sözleşmesi*»ni ve bunun Ek Protokol'unu Türkiye Cumhuriyeti; daha önce, 16/3/1976 günlü ve 1973 sayılı Yasa (RG. 25/3/1976, No. 15539)'yla onaylamış ve 29/4/1976, günlü ve 7/11753 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla (RG. 1/8/1976, No. 15664) da, yürürlüğe koymuştur.

«Yardım» terimi, anılan sözleşmeye göre, «*mevzuatın öngördüğü hap malülleri ile işgalden zarar görenlere ödenen emekli ödenekleri ve yardımlar hariç, yeterli geçim imkânlarından mahrum kişilere geçim ve bakım olanağı sağlamak amacıyla yapılan her çeşit yardımı*» anlatır (m. 2/bent a f. i). İşte, sözleşmeye taraf her ülke, diğer sözleşmeci ülke vatandaşlarını ülkesinde, «yardım»lardan kendi vatandaşlarıyla «*eşit biçimde ve aynı koşullar altında*» yararlandırmak yükümlülüğü altındadır (m. 1). Muhtaç kişilere yapılacak sosyal yardımlara ilişkin Türk sosyal mevzuatına bakıldığında ise; ulusal düzenlemelerin, sosyal yardımdan yararlanma hakkını, münhasıran Türk vatandaşlarına tanıdığı görülür. Gerçekten, gerek 2022 sayılı Yasa ve gerekse 3294 sayılı Yasa, muhtaç durumda bulunan kişilere yapılacak sosyal yardımları, «*vatandaş*» olanlara özgüler. Anılan düzenlemelerin, sosyal yardımlardan yararlanma olanağını sadece Türk vatandaşlarına tanıması ve muhtaç durumdaki uyrukluların sosyal yardımlardan yararlanmasını ayrı ve özel bir yasayla da düzenlemeyişi ise; iç hukukun bir parçası durumundaki Sosyal ve Tıbbi Yardım Avrupa Sözleşmesi'ne ve giderek, hem açıkça sosyal yardımlarda yabancı ayrımı yasağını düzenleyen ve hem de aynı doğrultudaki sözleşmeye yollama yapan Avrupa SŞ m. 13/bent 4 hükmüne aykırıdır.

Uygulamaya bakıldığında; Sosyal ve Tıbbi Yardım Avrupa Sözleşmesi'nin sosyal yardımlarda uyruk ayrımı yasağına ilişkin hükümlerinin, ulusal sosyal mevzuattaki aykırılığa rağmen, şimdiye dek önemli bir sorun yaratmadığı görülür. Bunun da başlıca nedeni olarak; Türk sosyal mevzuatının tanıdığı sosyal yardımların, nicelik itibariyle son derece yetersiz kalmaları yüzünden, sözleşmeye taraf ülke vatandaşları için fazla bir önem taşımayışı gösterilmelidir.

51) Bak. yukarıda III 2 b ve dn. 45.

Diğer yandan, Türkiye, 118 sayılı sözleşme'yi de iç hukukuna aktarmış durumdadır⁵¹. Ancak, dikkatlice incelenecek olduğunda; 118 sayılı Sözleşme'nin, sosyal yardımlarda yabancı ayrımı yasağını düzenlemediği görülür. Çünkü, 118 sayılı Sözleşme; adının yaptığı çağrışımın aksine, «sosyal güvenlik» deyimini «sosyal yardımlar»ı üst kavram olarak kapsar biçimde, yani «teknik anlamda» kullanmaz. Nitekim, bu sözleşmedeki «yardımlar» terimi de, «bütün gelirler, emeklilik dul-yetim aylıkları, ödenekler ve diğer yardımlarla bunlara yapılan bütün zamları ve artırmaları içine» almakta (m. 1/bent b); «sosyal yardımlar» ise, sözkonusu anlatımda yer almamaktadır. Bu bakımdan, iç hukukun parçası durumundaki 118 sayılı Sözleşme'nin, Avrupa SŞ m. 13/bent 4'ün yöneldiği ulusal alana herhangi bir etkide bulunduğu söylenemez.

c. Sosyal yardım görenlerin siyasal ve sosyal haklarını kısıtlama yasağı

Sosyal yardım gören Türk vatandaşlarının sırf bu nedenle siyasal ve sosyal haklarını kısıtlayan açık bir hükme, sosyal yasalarımız içinde rastlanmaz. Yabancılar için de, aynı şey sözkonusudur. Ancak, Türkiye; daha önce iç hukukuna aktardığı Sosyal ve Tıbbi Yardım Avrupa Sözleşmesi'yle belirtilen boşluğu yabancılar bakımından doldurmuş sayılır. Nitekim, sözkonusu sözleşme; «sözleşen taraflar, ülkelerinde kanuna uygun olarak ikamet eden diğer sözleşen tarafların vatandaşlarını, sadece ilgilinin yardıma muhtaç bulunması nedeniyle vatanlarına iade edemezler» (m. 6/bent a) hükmüne yer vererek, muhtaç durumdaki yabancıların sınır dışı edilme yoluyla «siyasal sığınma» ve «sosyal yardım» haklarının kısıtlanmasını engeller. Belirtilen uluslararası sözleşme hükmü yoluyla da, Türkiye; Avrupa SŞ m. 13/bent 2'nin gereğini, en azından yabancılar bakımından, yerine getirmiş olmaktadır.

4. Sosyal hizmetler açısından değerlendirme

a. Sosyal hizmetlerin sunulması

aa. Sosyal hizmet kavramı

Avrupa SŞ m. 14/bent 1 uyarınca sağlanması ve geliştirilmesi öngörülen «sosyal hizmetler» (sosyal refah hizmetleri), Türk sosyal mevzuatında, «kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışına oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini

amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü» (24/5/1983 günlü ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu m. 3/bent a) olarak tanımlanır. Avrupa SŞ m. 14/bent 1' deki «toplumda gerek bireylerin gerek grupların refah ve gelişmelerine ve sosyal çevreye uymalarına katkıda bulunacak hizmetler» anlatımı da, sosyal hizmet kavramının tanımı olmamakla birlikte, sosyal hizmetlerin içereceği nitelikleri belirtmesi bakımından, böyle bir tanıma ilişkin ipuçlarını verir. Her iki metin karşılaştırıldığında; bunların anlatımlarının aynı olmamasına karşın, öz itibarıyla benzer oldukları görülür. Nitekim, her iki metin; sosyal hizmet kavramı için önemli olan, «sosyal çevreye uyum» ile «sosyal refahın artırılması» unsurlarını içerir. Türk sosyal hukuk öğretisinde de, benzer tanımlara yer verilir⁵². Ancak, 2828 sayılı Yasa m. 3/bent a'nın içerdiği tanımın, sosyal hizmet götürme zorunluluğuna yolaçan kaynakları da kapsamı bakımından, diğerlerine oranla daha geniş bir tanım olduğu söylenmelidir.

bb. Sosyal hizmetler kuruluşu

aaa. Sosyal hizmetlerin yürütülmesinde devletin sorumluluğu

Temel ilke olarak; sosyal hizmetlerin, devletin sorumluluğunda yürütülmesi zorunludur. Çünkü, sosyal hizmetlerin devletin sorumluluğunda yürütülmesi, sosyal devlet ilkesinin (Ay. m. 2) bir gereğidir⁵³. Bu konuda, Avrupa SŞ m. 14, devlet sorumluluğunu açıkça düzenlemiş olmamakla birlikte; sosyal hizmetleri sağlama ve geliştirme yükümünü taraf devletler için öngörmesi nedeniyle, sözkonusu hizmetlerin devlet sorumluluğunda yürütülmesini kabul etmiştir, denebilir. Türk sosyal mevzuatına gelince; 2828 sayılı Yasa'nın çıkarılışına değin, Türkiye'de sosyal hizmetlerin uzun süre dağınık ve devlet yönetiminden uzak biçimde yürütüldüğü görülür⁵⁴. 1983 yılında kabul edilen 2828 sayılı Yasa ise; sosyal hizmetlere ilişkin faaliyetlerin «Devletin denetim ve gözetiminde» yürütüleceğini bir genel ilke olarak benimseyip açık hükme bağlamıştır

52) «.. Bundan, toplumun mensupları olan bireylerin, ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yaraşır bir biçimde varlıklarını sürdürebilecekleri bir ortam yaratmaya, sosyal ve ekonomik sorunlarının halline yardımcı olmaya yönelik tüm hizmetler anlaşılır ..» (Tuncay, 16). Ayrıca bak. Tunçomağ, 7-8.

53) Bak. İ. Bayer, «Sosyal Hizmetler Kurumu», 29.12.1981 günlü Cumhuriyet.

54) Tunçomağ, 8.

(m. 4/bent a). Dahası Sosyal hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'ne bağlı kuruluşların dışındaki sosyal hizmet kuruluşlarının kurulması izne bağlanmış ve alınacak önlemlerle bunların belirlenecek standart ve esaslara uygun biçimde faaliyette bulunmalarının sağlanması öngörülmüştür (m. 4/bent f).

bbb. Sosyal hizmetlere gönüllü kişi ve kuruluşların katılımı

Sosyal hizmetlerin yürütülmesinden devletin sorumlu oluşu, bu tüm hizmetlerin sadece devlet tarafından yerine getirileceği, anlamına gelmez. Nitekim, sosyal hizmetler; devletin yönetimi altında olmakla birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarının dışında, gönüllü özel hukuk kişilerin de yerine getirilir⁵⁵. Bu konuda, Avrupa SŞ m. 14/bent 2 de; gönüllü kişi ve kuruluşların, sosyal hizmetlerin kurulmasına ve sürdürülmesine katılmalarını özendirme yükümlüğünü öngörerek, aynı esası kabul eder. 2828 sayılı Yasa'ya gelince; bu yasa, sosyal hizmetlerin görülmesini devlet sorumluluğuna almakla birlikte, esas olarak devlet tekeline geçirmiş değildir. Nitekim, sosyal hizmetlerin «halkın gönüllü katkı ve katılımı da sağlanarak» bir bütünlük içinde yürütülmesi (m. 4/bent a) ve sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren «kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar» arasında eşgüdüm ile işbirliğinin yaratılması (m. 4/bent b), sözkonusu yasanın benimsediği genel esaslar içerisinde yer alır.

Buna karşılık, 2828 sayılı Yasa; korunmaya muhtaç çocuklara ilişkin sosyal hizmetlerin, sadece Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmesini öngörerek, bu alanda istisnaen devlet tekeline benimsemiştir. Avrupa SŞ m. 14 ise, bazı sosyal hizmetlerde kamu (devlet) tekelinin öngörülmesini yasaklamış değildir. Nitekim, gönüllü kişi ve kuruluşları sosyal hizmetlere katan Avrupa SŞ m. 14/bent 2 hükmü, belli alanlardaki devlet tekeline yasaklamış olmayıp; sadece, devlet tarafından bunların katılımını özendirici önlemler alınmasını, güvence altına almıştır.

2828 sayılı Yasa, Avrupa SŞ m. 14/bent 2 anlamındaki özendirme olarak da, maddi ve manevi türde özendirme hükümlerine yer verir. Gerçekten, bir yandan, bağış-yardım ve vasiyetler için vergi, resim ve harç muafiyeti ile nakdi bağışlar için vergi indirimini tanıtır (m. 20/bent a-b) ve koruyucu aile hizmetlerinin ücret karşılığında da yapılması esası benimsenirken (m. 23/I); diğer yandan

55) Tunçomağ, 8.

da, Kuruma önemli hizmet ve katkıları geçenlerin onurlandırılması (m. 36), kabul edilir.

IV. Sonuç

1. Türk sosyal mevzuatı hükümlerinin Avrupa SŞ'ninkilerle karşılaştırılması; ulusal mevzuatın, genel çizgileriyle, uluslararası standart normlardan daha düşük bir düzeyde olmadığını gösterir. Kaldı ki; Avrupa SŞ Türkiye tarafından iç hukuka aktarılırken, kabul edilmeyen hükümlerin arasında, sosyal hukuk içerikli hükümler yer almamıştır. Bu bakımdan Avrupa SŞ'nin iç hukuka gecikmeli aktarılışının nedenlerini, Türk sosyal mevzuatının dışında aramak gerekir.

2. Genel bir değerlendirmeyle; Avrupa SŞ'nin onaylanıp yürürlüğe konuluşunun, Türk sosyal hukuku açısından, ileri bir adım olduğu söylenmelidir. Özellikle, sosyal güvenlik sisteminin daha yüksek bir düzeye çıkarılmasını sağlamak için girişimlerde bulunma yükümünü getiren Avrupa SŞ m. 12/bent 3 hükmü; gerek koruma sağlanacak risklerin ve gerekse sosyal güvenceden yararlanacak kişilerin kapsamını genişletme açısından, Türk sosyal hukukunun gelişme dinamizmini oluşturacak hukuki odaklardan birisi olabilir.

3. Avrupa SŞ'nin iç hukuka aktarılışı, Avrupa Ekonomik Topluluğuna tam üyelik başvurusu olan Türkiye için, sosyal alanda bütünleşmeye giden yolda yapılmış bir ön hazırlık niteliğindedir. Çünkü, Topluluk; Avrupa SŞ'nin Türkiye tarafından onaylanıp yürürlüğe konulduğu tarihlerde, yeni bir Sosyal Şart'ın (*Topluluk Temel Sosyal Haklar Şartı'nın*) oluşturulması çalışmaları içine girmiştir. Nitekim, Türkiye'nin tam üyelik başvurusunun ertelendiği ve İç Pazar'ın oluşturulacağı tarih olan 1992 yılının başarılı olması, Topluluk'ta sürekli ekonomik büyümeyi sağlayacak olan bir sosyal uzlaşmaya bağlı tutulmaktadır. Gerçekten, Topluluk; İç Pazar'ın gerçekleştirilebilmesi için, sosyal alanda özellikle işçilerin serbest dolaşımı ve göçmen işçilerin sosyal güvenliği gibi güncel konuların güvencelendiği, yeni bir Sosyal Şart'a gereksinme duymaktadır. Belirtilen konuların Türkiye açısından taşıdığı önem ise, ortadadır. Türkiye'nin yeni sosyal konularda sözsahibi olabilmesi için de en azından daha önce benimsenin standart normları onaylaması gerekirdi. İşte, gecikmeli ve kısmen de olsa, eskimiş Avrupa SŞ'nin iç hukukuna aktararak; Türkiye, ancak bu asgari sosyal gereği yerine getirmiştir.