

Kitap İncelemesi



Prof. Dr.
Tankut Centel
Koç Üniversitesi
Hukuk Fakültesi
İş ve Sosyal Güvenlik
Hukuku Öğretim Üyesi

Angelika Nussberger Sozialstandards im Völkerrecht [Devletler Hukukunda Sosyal Standartlar] Berlin 2005

I - Giriş

İncelemesi yapılan eserin adını, Türkçe'ye "Devletler Hukukunda Sosyal Standartlar" olarak çevirmek olanaklı. Duncker & Humblot Yayınevi tarafından 587 sayfa olarak yayınlanan söz konusu eser, Münih Ludwig Maximilian Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde, doçentlik tezi olarak kabul edilmiş. Kitabın yazarı olan Angelika Nussberger¹, Max Planck Topluluğu'nun Münih'teki Yabancı ve Uluslararası Sosyal Güvenlik Hukuku Enstitüsü'nde uzun yıllar Rusya (eski Sovyetler Birliği) uzmanı olarak çalışmış; halen, dünyanın seçkin hukukçularından oluşan Uluslararası Çalışma Örgütü Uzmanlar Komitesi'nde üye olarak görev yapan birisi.

2002 yılında doçentlik tezi olarak kabul edilmesine karşın, 2005 yılında yayınlanmasına kadar üzerinde çalışılmış ve geliştirilmiş bir çalışma olarak karşımıza çıkıyor. Böyle bir eserin incelenmesindeki ve tanıtımındaki temel düşünce ise, sosyal standartların geliştirilmesi sırasında, devletlerin bağlı bulunduğu

uluslararası değerlerin ne olduğunun bilinmesine yardımcı olmaktır. Nitekim, özellikle Türkiye gibi sosyal standartlarını yükseltmeyi hedeflemiş devletlerin, birçok uluslararası belgeye imza attıktan sonra bunları yaşama geçirmede zorlandıkları bir gerçektir. İşte, hangi belgelere imza atıldığının ve bunun hukuken bağlayıcı gücünün ne olacağının bilinmesine ilişkin ayrıntılı açıklamalar, incelenen eserde açık bir biçimde ele alınmaktadır.

İnceleme konusu eser; "giriş" dışında, "uluslararası standartların gelişimi ve kodifikasyonu", "uluslararası standartların ulusal hukuk düzenlerindeki hukuki geçerliklerinin kapsamı", "uluslararası standartların yorumu ve dinamikleştirilmesi", "çok sayıda düzenleme sorunları", "uluslararası standartların göreceli emrediciliği" ve "uluslararası sosyal standartlar yoluyla hukuk oluşumu" başlıklarını taşıyan altı bölümü içermektedir. Bunların ayrıntılarını görmeden ise, sosyal standartlardan ne anlaşılması gerektiği konusuna açıklık getirilmesinde yarar vardır.

1) Aşağıda, "Yazar" olarak belirtilecektir.

II – Uluslararası Sosyal Standartların Konumu

1 – Uluslararası sosyal standartlar kavramı

İncelenen çalışmanın esas konusu, “sosyal standartlar” kavramına dayanmaktadır. Adı geçen kavram konusunda ise, öğretilerde bir birliğin olduğu söylenemez. Nitekim, ilkin “sosyal standart” kavramı; “sosyal haklar”, “uluslararası sosyal güvenlik hukuku” ve “uluslararası iş ve sosyal güvenlik hukuku” gibi kavramsal ayırımların karşısında yer almaktadır. Ancak yazar; “uluslararası sosyal standartlar”ın, sosyal haklar ile uluslararası iş ve sosyal güvenlik hukukunun birer bölümünü ve ek olarak da, medeni ve siyasi haklardan sosyal durumları içerenlerini de kapsadığını kaydetmektedir. Böylece, uluslararası sosyal standartlar, ne klasik uluslararası hukuk (devletler umumi hukuku) ne de insan hakları sınıflandırmasına uygun düşmektedir².

2 – Sosyal standartların özel konumu

“Uluslararası sosyal standartlar”, anlatım olarak, “insan hakları standartları” deyimini dayanak yapmak suretiyle, koşul biçimde sosyal alan için kullanılabilir. Gerçekten, sosyal standartlar, yürürlükteki uluslararası hukukun önemli bir ayrılmaz parçasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Birleşmiş Milletler ile Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi; genel insan hakları koruması ile yabancılar hukuku ve sosyal güvenlik hukukuna ilişkin özgün uluslararası sözleşmeler çerçevesinde, devletler üstü düzeyde bağlayıcı asgari standartların tanımlanmasına katkıda bulunmuştur. Bununla birlikte, uzun süre uluslararası standartların; medeni ve siyasi hakların aksine, yerine getirilmesi sağlanamayan ve bu nedenle de hukuken önemsiz nitelikteki düzenlemeleri içerdiği noktasından hareket edilmiştir. Ancak, uluslararası uzmanlar komiteleri ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin zaman içindeki ka-

rarları sayesinde, uluslararası sosyal standartların hukuki ölçüt olarak kullanılabilmesi görülmüştür.

III – Uluslararası Sosyal Standartların Gelişimi

Uluslararası sosyal standartların gelişimi, Yazar tarafından, 17 nci yüzyıldaki sosyal korumaya ilişkin görüşlerden başlatılmakta ve 18 ve 19’uncu yüzyıllarda ulusal nitelikteki anayasa metinlerine sosyal güvence hükümlerinin yerleştirilmesiyle birlikte, İkinci Dünya Savaşı’na kadar olan dönemde çıkarılmış uluslararası metinlerin özetlenmesine geçilmektedir. Ancak, esas gelişimin 1945 sonrasında insan haklarının korunmasına ilişkin korumanın kurumsallaştırılmasıyla birlikte ortaya çıktığı görülmektedir.

Gerçekten, ilkin sosyal korumanın Birleşmiş Milletler çerçevesinde ortaya çıkan sözleşme metinleriyle (İnsan Hakları Bildirgesi; Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Sözleşme; Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Sözleşme; Her Türlü Irk Ayrımının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme) gelişmeye başladığı; (Kadınlara Ait Her Tür Ayrımcılığın Önlenmesine İlişkin Sözleşme, Çocuk Haklarının Korunmasına İlişkin Sözleşme ve Tüm Göçmen İşçiler ile Aile Yakınlarının Haklarının Korunmasına İlişkin Sözleşme gibi) insan haklarına ilişkin daha özgün metinlerin, söz konusu genel nitelikteki belgeleri izlediği aktarılmaktadır. Bu anlamda, Birleşmiş Milletler çerçevesinde başlayan gelişmeler, daha sonra Avrupa Konseyi ile Avrupa Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü içinde kabul edilen metinlerle sürdürülmüştür.

Sosyal korumanın güvence altına alınmasına ilişkin bu faaliyetlerin yanı sıra, sosyal koruma sistemlerinin uyumlaştırılmasına ve yabancıların (vatan dış olmayanların) ulusal sosyal güvenlik sistemiyle

2) Bkz. sh. 34.

bütünleşmesini, yani ulusal sistem içine alınmasını öngören uluslararası metinlerin kabul edildiği, inceleme konusu eserde tüm ayrıntılarıyla yer almaktadır.

Tüm bu gelişmeler ülkemizdekilerle karşılaştırıldığında; sevindirici olan nokta, gerek Birleşmiş Milletler gerekse Avrupa Birliği dışındaki diğer kuruluşlar çerçevesinde olsun, Türkiye'nin anılan uluslararası faaliyetlere yabancı kalmamış bulunmasıdır. Nitekim geçmişte Türkiye; bu konuda söz konusu belgelerin önemli bir bölümünün ya imzacısı olmuş, ya da imzanın ötesinde bunları iç hukukuna aktarmıştır.

IV. Sosyal Standartlara İlişkin Temel Bazı Saptamalar

İnceleme konusu kitapta Yazar, uluslararası sosyal standart kavramını ve bunun gelişimini ayrıntılarıyla belirttikten sonra; bu standartların kapsamı, yorumlanması, nispi emrediciliği, birden çok norm tarafından düzenlenmesinin yarattığı sorunlar ve nihayet hukuk kaynağı haline gelmesi üzerinde ayrıntılı bilgilere yer vermektedir.

Tüm bu açıklamalar, özellikle sosyal güvenlik hukukçuları açısından, hukuken çok büyük değere sahiptir. Özellikle; Yazarın salt geleneksel uluslararası kamu hukuku kalıplarına bağlı kalmayıp, hukukun diğer alanlarıyla bağlantıya geçmesi ve bunları ilgili alanın kendine özgü yöntemleri içinde ele almaya kalkması, övgüye değerdir.

Hukuki öneme sahip bulunan açıklamaları doğallıkla öncelikle salt hukukçuların değerlendirecek olması karşısında, burada bunların ayrıntısına girelemeyecektir. Ancak Yazar, eserin sonunda, daha önce yaptığı açıklamaları temel almak suretiyle, özet bazı saptamalarda bulunmaktadır ki; bunların

aktarılması, eserin içeriğini kuşbakışı inceleyebilmek bakımından, yararlı görünmektedir. Bunlara topluca bakılacak ve bunların ülkemiz açısından önem taşıyanlarına dikkat edilecek olunursa:

1 – Uluslararası sosyal standartlar Yazara göre, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hakkının ulusal düzeyde ne ölçüde ve hangi şekilde sağlanacak olduğunu tanımlayan, uluslararası kaynaklı normlardır. Bunlar; bugünkü konumlarını insan hakları ile işçileri koruyucu mevzuat ve genel nitelikteki yabancılar hukuku olmak üzere, üç tarihi gelişim çizgisine borçludur.

Gerçekten uluslararası sosyal standartlar, söz konusu standartların üzerinde yükseldiği sosyal güvenlik hakkının bir insan hakkı olması ve temelde çalışanları sosyal güvence yönünden korumaya yönelik bulunması nedeniyle, tarihi süreç içinde insan hakları ile sosyal koruyucu mevzuatın gelişimine bağlı kalmış; günümüzde ise, küreselleşmenin yoğun duruma getirdiği göç olgusu karşısında, genel nitelikteki yabancılar hukukuyla, ayrı bir hız kazanmıştır.

2 – Uluslararası sosyal standartların gelişimi, sürekli (devamlı) bir biçimde gerçekleşmemiş; önce Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kurulması, daha sonra 1948 yılında İnsan Hakları Bildirisi'nin kabul edilmesi ve nihayet, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşların, insan hakları ile işçileri koruyucu uluslararası mevzuatı geliştirmeyi kendilerine görev edinmeleri sayesinde ivme kazanabilmiştir.

3 – Uluslararası kuruluşlar tarafından oluşturulmuş bulunan sosyal güvenlik hukukuna ilişkin kuralların nispeten az bir bölümü, üye devletleri bağlar durumdadır. Nitekim üye devletler, ya somut yükümlülükler üstlenmek istememekte, ya da çekince koymak suretiyle onaylama yoluna gitmektedir.

Gerçekten, sosyal standartlar konusunda, çok sayıda uluslararası metne ve bunların içerdiği uluslararası kurallara yer verilmiştir. Ancak, uluslararası kuruluşlara üye devletler, bunların tümünü ülkelerinde uygulamaya pek yanaşmamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'nin bile 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nı ancak çekincelerle 1989 yılında ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı yine çekincelerle 2006 yılında; 1966 tarihli Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'yi de nihayet 2003 yılında onaylayabildiği, gözden uzak tutulmamalıdır.

4 – 80'li yılların ortalarından itibaren, o zamana dek imzacı devletteki hukuki gelişmeleri denetlemek için konmuş hükümlerin yerini, artık yapılacak sosyal reformları değerlendirir nitelikteki hükümler almaya başlamıştır. Böylece, sosyal güvenlik sistemlerini uluslararası yoldan geliştirmek üzere getirilecek düzenlemeler, yerlerini mali açıdan önem taşıyan hükümlere bırakmaktadır.

5 – Yerine getirilmeleri sözleşmenin diğer taraflarıyla olan ilişkilere bağlı bulunmayan çok taraflı sözleşme hükümleri, yeknesak biçimde yorumlanma gereksinimi içindedir.

6 – Medeni ve siyasi haklar ile ekonomik, sosyal ve kültürel haklar arasında ayırımı gidilmekle birlikte; sosyal standartların geliştirilmesinde, bunlardan ilki önemli rol oynamaktadır. Diğer bir söyleyişle; uluslararası sosyal standartlardaki ilerleme, medeni ve siyasi haklarda sağlanacak gelişmelerden, büyük ölçüde etkilenmektedir.

Bu bağlamda, 2003 yılında Türkiye'nin, medeni ve siyasi haklar ile ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ilişkin iki Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ni onaylamış bulunduğunu anımsamakta yarar görülmektedir.

7 – Sosyal standartların tek bir merkez yerine birden çok uluslararası kuruluş tarafından hukuk kaynağı durumuna getirilişi, sadece kesişmelere ve tekrarlara değil, aynı zamanda açık veya örtülü norm çatışmalarına da yol açmaktadır.

Gerçekten, uluslararası sosyal standartlar sadece Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilmiş belgelerde değil; bunun ötesinde, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü gibi değişik uluslararası kuruluşlarca oluşturulmuş düzenlemelerce belirlenmektedir. Ancak, bir devletin belirtilen tüm bu kuruluşlara üye olması ve doğallıkla bunlar tarafından oluşturulan düzenlemeler içinde yer alması durumunda, ister istemez üye devletin aynı konuda birden çok kurala uyması zorunluluğu ortaya çıkmakta ve bu da çatışma sorunlarını beraberinde getirmektedir.

V. Değerlendirme ve Sonsöz

İnceleme konusu eser, salt uluslararası sosyal güvenlik hukuku açısından yazılmamıştır. Nitekim, eserde hukuki sorunlar ortaya atıldıktan sonra, devletler (uluslararası kamu) hukukunun kalıpları içinde çözümler getirilmeye çalışılmaktadır. Bu anlamda, söz konusu eseri tek bir hukuk alanıyla soyutlama olanağı bulunmamaktadır.

Eserde son derece zengin bir uluslararası yazına yer verilmekte ve araştırmacılara bu konuda yardımcı olacak mahkeme kararları ile diğer kaynaklar ayrıntılı bir biçimde sıralanmaktadır.

Sonuç itibarıyla, inceleme konusu eserin yoğun bir biçimde uluslararası kaynakları taramış ve aktarıırken de bunları yeterince özümsemiş olduğunu söylemek gerekir. Bu haliyle anılan eserin, uluslararası standartların peşinde koşanlar için bir temel başvuru kitabı niteliğini taşıdığı duraksanmadan söylenebilir.