

Önsöz

I.

Sosyal güvenliği hiç bilmiyordum, bu yapıtın öncüsü olan çalışmaya başladığımda.

Bittiğinde ise, hiç mi hiç bilmediğim çıktı ortaya!

Belki de bu yüzden, “keşke bitmeseydi!” dediğim de oldu, zaman zaman...

II.

Sosyal güvenlik konusunda “yayınlanmış” ilk çalışmamdan doğdu bu yapıt!

Uzmanı olmadığımı bile bile, “başını gözünü yararak”, “sürç-ü lisan” etmeyi göze alarak ve ettimse de “affolunmasın!” diyerek giriştiğim bir “Sempozyum bildirisi”ydi bu ilk çalışma (2015d).

Bildiri başlığından da kolaycacık anlaşılacağı gibi, ayrıntılı olarak sıralamaktan kendimi alıkoyamadığım, dolayısıyla öncelikle kendime yönelttiğim çok sayıda sorunun da özeti sayılabilecek aşağıdaki soru'lardan doğmuştu bu çalışma:

Uluslararası Sosyal Güvenlik Hukuku (USGH), ne zaman oluşmaya başladı? İlk adımlar ne zaman, hangi koşullarda ve hangi yaklaşımla atıldı? Ne zaman uluslararasılaştı? Bağımsız bir dal niteliğine ne zaman kavuştu? Evrensel ve bölgesel düzeylerde tanık olunan evrimini, dönemselleştirerek incelemek olanaklı mıdır? Dönemselleştirmede yaklaşım(lar) ne(ler) olabilir? Yaklaşım ve ilkelerinde hangi değişimler oldu? Kaynakları ve kapsamına

giren konular nelerdir? Yakın disiplinlerle ilişkileri nedir ve hangileridir?
Nasıl tanımlanabilir?

Bu soruların tümü, kuşku yok ki, Uluslararası Sosyal Politika'nın (USP) bir dalı olan –bildiride kapsam dışında bıraktığım– *Uluslararası Sosyal Güvenlik Politikası* (USGP) için de yinelenebilir.

Bu ve benzeri sorulara, tümünü kapsayıcı nitelikte “genel yada ortak”, daha doğrusu “kurumsal” bir yanıt aramaya girişildiğinde, kuşkusuz ki akla önce Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) gelecektir, gelmelidir. Hem tarihsel, hem kurumsal, hem kuralsal, hem de işlevsel yönlerden...

Genel olarak emek konusunda “uluslararası” nitelikte ve düzeyde ama “ikiyanlı” değil “çokyanlı” sosyal politikalar izlenmesinin, alt sınırı belirlemeye yönelik hukuksal düzenlemeler yapılmasının, amacı “sosyal adalet” olan bir “uluslararası sosyal normlar sistemi” oluşturulmasının kurumsal tarihi, yerkürenin evrensel ölçekli en eski uluslararası kuruluşu olan UÇÖ'nün tarihiyle özdeştir çünkü. UÇÖ'nün, hem 19. yüzyılın ilk çeyreğine değin inen kuruluş öncesi düşünsel ve eylemsel tarihi ve hem de kuruluş sonrası, “dile kolay”, 100. yılına yaklaşan tarihi, aynı zamanda birbiriyle çok yakından ilgili disiplinler olan Uluslararası Sosyal Politika'nın, Uluslararası Çalışma Hukuku'nun (UÇH), Uluslararası Sosyal Güvenlik Politikası'nın ve Uluslararası Sosyal Güvenlik Hukuku'nun iç içe geçmiş tarihleri demektir.

Daha ileri giderek diyeceğim ki, daha doğrusu uzun süreden beri düşünüyorum ve diyorum ki, 18. yüzyılın sosyal hakların yer bulamadığı “ulusal” kökenli ve nitelikli –ama 1789 tarihli olanının aynı zamanda evrensel açılımı olan– çağdaş insan hakları belgelerinden sonra, insan hakları alanındaki “uluslararasılaşma”yı sosyal haklardan “resmen” başlatmış olması nedeniyle, UÇÖ'nün tarihi Uluslararası İnsan Hakları Hukuku'nun (UIHH) pozitif tarihiyle de özdeştir. UÇÖ'nün birçok yenilikle, çokyanlı, sürekli ve kendine özgü bir eşitlik yaklaşımıyla, üçlü yapıli bir Örgüt olarak kurulmasına değin “münhasıran” devletlerin ulusal yetki alanına giren ve bir “iç hukuk sorunu” olarak görülen “çalışma/emek” konusunda, daha genel bir deyişle “sosyal” sorunlar alanında hukuksal bağlayıcılık doğurmaya yönelik uluslararası koruyucu düzenlemeler yapma yetkisi, Uluslararası Hukuk alanında ilk kez tanındı. Bu, işçi/iş/çalışma hukukunun, sosyal politikanın, sosyal hukukun, sosyal güvenliğin ve hukukunun, kısacası insan haklarının sosyal haklardan başlayarak uluslararasılaşması akımının ilk resmî “kurumsal” adımı demektir.

Hangi bağlamda ve hangi yaklaşımla ele alınırsa alınsın, kısa da olsa “uluslararası” insan haklarının tarihine değinildiğinde, eğer sosyal haklar gerçekten insan haklarından sayılıyorsa, asla unutulmaması gereken ilk uluslararası kuruluştur UÇÖ! İnsan haklarının bölünmezlik ve karşılıklı bağımlılık ilkelerinin somut örnekleri verilerek ilk kez uluslararası pozitif hukuk belgelerine yazılması da, yine UÇÖ ile gerçekleşti. Üstelik bu tarih, “sürekli” bir Örgüt olarak “resmen” kurulmasını öncelendi. Ulusal düzeyde başlayan sosyal sigorta düzenlemelerinin yer bulamadığı, “dilekler”den öte anlam ve etkisi olmayan ama aşılması gereken ilk adım nitelikli 1890 Berlin Kararları’ndan 15-16 yıl sonra, hukuksal yönden bağlayıcı olmaya yönelik “Savaş öncesi” ilk uluslararası sözleşmelerle sürdü...

Uluslararası “sosyal” tarih, ne uluslararası ilişkilerden ayrılabilir, ne de dünyadaki siyasal, ekonomik, sosyal, demografik, teknolojik vb. olumlu ve olumsuz, olağan ve olağanüstü gelişme ve etkenlerden soyutlanabilir. UÇÖ ve iki büyük Savaş ile 1980’li yıllardaki küreselleşmeyi izleyen dönemlerde anayasal amacı “sosyal adalet”i gerçekleştirmek için oluşturduğu uluslararası sosyal kurallar düzenine egemen olan yaklaşım, esinlendiği ilkeler ve yansıttığı içerik, bunu ortaya koyar. Sosyal güvenliğin, sosyal sigorta(lar) olarak 1919’da başlayan ve 1944’te de “evrensel kapsam ve sosyal insan paradigması”yla süren ama ne yazık ki gerçekleştirilemeyen uluslararası evriminin, “evrensel sefalet”in boyutları da, sanırım bunu yeterince yansıtır.

III.

UÇÖ; Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Hukuku’nun (SİHUH) oluşumunu sağlayan uluslararası kaynakları ilk kez üreten, İkinci Dünya Savaşı yıllarında bile kurumsal varlığını kesintisiz koruduğu uzun bir zaman kesitinde temelde emekle ve emekçilerle ilgili tüm sorunlara yönelik kurallar sisteminin temellerini atan, öngördüğü ilke ve değerlerle uluslararası asgari çerçevesini belirleyen, ama bununla yetinmeyip uygulanmasını sağlayıcı yaptırım aracı olarak kendine özgü üçlü yapısına uygun denetim sistemleri de öngörüp işlerliğe geçiren ilk ve öncü Örgüt’tür.

Bu “ilk” olma, aynı zamanda, Birleşmiş Milletler Örgütü’nün (BMÖ/BM) kuruluşuna değin “tek” olma demektir. 2. Dünya Savaşı sonrasında değişik ve çeşitli amaçlar üstlenen uluslararası kuruluşların evrensel ve bölgesel düzeylerde çoğalması, UÇÖ’nün uluslararası sosyal politika ve sosyal hukuk alanlarında kurallar üreten “tek” Örgüt olma özelliğini yitirmesine yol açtı. Ama, en birikimli ve en donanımlı, “aslı”, “uzman”, “sosyal pusula”, sözün

kıyası, ilk Genel Müdür Albert Thomas'ın ilk yıllarda haklı olarak vurguladığı gibi, “*insanlığın (evrensel) sosyal bilinci/vicdanı*” olma özelliklerini taşıyan biricik Örgüt kimliğini sürdürmesine, evrensel ölçekli uluslararası sosyal kurallar düzeni kurulmasının “amiral gemisi” niteliği taşımasına, bu özellikleri nedeniyle de gerek ulusal ve gerekse kendi dışındaki evrensel ve bölgesel ölçekli uluslararası düzenlemeler için esin kaynağı olmasına, olmayı sürdürmesine engel olamadı; tersine dayattı.

Uluslararası Sosyal İnsan Hakları Hukuku'nun kökeninde de UÇÖ vardır. SİHUH tarihi, uluslararası pozitif hukuk alanında, yaygın görüşün tersine, kanımca İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'yle (İHEB) başlamaz! Bu, Uluslararası Sosyal İnsan Hakları Hukuku'nun bir dalı olan Uluslararası Sosyal Güvenlik Hukuku için de geçerlidir. Evet, sosyal güvenliğin uluslararası yazılı hukuk alanında terim, kavram ve hak olarak tarihi, Evrensel Bildirge'den başlamaz. Çok farklı tarihsel, siyasal, ekonomik, sosyal vb. koşulların etkisiyle ve farklı yaklaşımlarla ulusal düzeylerde gerçekleştirilen öncü düzenlemelere egemen olan anlayışları uluslararası düzeye taşıyan ve böylece USGH'nin ilk evresini oluşturan öncü adımlar UÇÖ'nün kuruluşuyla, hatta kuruluşu öncesinde atıldı.

Yine, aynı koşulların etkisiyle ulusal düzeydeki yeni gelişmelerin uluslararası düzeye taşınması da, kurumsal varlığını kesintiye uğratmaksızın sürdüren UÇÖ çerçevesinde gerçekleştirildi. USGH; henüz İkinci Dünya Savaşı sonrasının yeni uluslararası örgütünün kurulmasından önce, ama bu sürece Savaş yıllarından başlayarak öncülük edenlerin tarihsel katkısıyla, UÇÖ bağlamında üçlü uzlaşmayla üretilen “anayasal” ilke ve değerlerle yeni bir aşamaya ulaştı. Birinci 100. yılını geride bırakmaya hazırlanan evrimde, 1944'te yeni bir sayfa açıldı; hem de, “zamanın ruhu”nun ötesinde...

IV.

Evrime yalnızca “hukuksal” boyutuyla bakan Uzmanlar Komisyonu da, Örgüt'ün yıllar içinde oluşturduğu kurallar bütünü'nün Uluslararası Sosyal Güvenlik Hukuku'nun oluşumuna katkı sağladığını belirtir ve ekler: Bu kurallar bütünü, insan hakkı olarak sosyal güvenliğin hukuksal temellerini ortaya koydu ve sosyal güvenlik ulusal sistemlerini, hukukun üstünlüğüne bağlı kıldı (BIT, 2011b: § 15).

Kanımca Komisyon, adını açıkça koymamış olsa da, sosyal güvenlikten “insan hakkı” olarak söz edip USGH'nin hukuksal temellerini oluşturduğunu belirtmekle, örtük bir dille, bu hukuk dalının SİHUH'la değilse bile, İn-

san Hakları Uluslararası Hukuku'yla bağlantısına da değinmek istedi. Ama kanımca Örgüt, Uluslararası Sosyal Güvenlik Hukuku'nu yalnızca hukukun üstünlüğüne değil, aynı zamanda insan haklarının evrensel değer ve ilkelerine, uluslararası hukukun üstünlüğü ilkesine de bağlı kıldı.

Kısacası, UÇH gibi SİHUH'un bir dalı olan USGH'nin ve USGP'nin tarihsel kökeninde, uluslararası kuruluş olarak UÇÖ ve anayasal amaç ve görevlerini gerçekleştirmesinin en önde gelen araçlarını oluşturan ve pozitif metinlerin yanı sıra denetim organlarının kararlarını da kapsayan “uluslararası sosyal kurallar sistemi” vardır. Kavram ve hak olarak, tarihsel süreç içinde çok farklı ulusal koşul ve yaklaşımların yansıdığı düzenlemelere konu olan, kişiler yönünden uygulama alanı, maddî içeriğinin kapsamı ve izlediği amaç giderek genişleyip zenginleşen, emek piyasasının çerçevesini aşıp evrensel kapsam paradigmasına yönelen sosyal güvenlik, ulusal ve uluslararası düzeylerde, kendine özgü ilke ve teknikleriyle, ayrı bir hukuk dalının adı oldu.

V.

Evet, bu yapıt, özü, “hak olan sosyal güvenlik mi, sosyal koruma mı?” sorusundan doğdu! Ama doğduğu yerde kalmadı!

Kökeninde; birincisini, uluslararası hukukun “hak” olarak tanıdığı da ileri sürülerek, ikincisinin alt başlığına indirgeyen görüş, yaklaşım ve düzenlemeleri, üstelik alanı hiç tanımadığım bir evrede kuşkuyla karşılamam vardır.

Hiç, ama hiç hesapta yokken, “ana tema”sı “sosyal koruma ve sosyal güvenlik” olan VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu için, önce arkası kesilmeksizin zihnime takılan ve ardından bir çırpıda kâğıda dökmekten kendimi alıkoyamadığım birçok sorudan kimilerine yanıt verme arayışıyla başlayıp süren bir çabanın ürünü olan bildirinin (Gülmez, 2015d: 77 vd.) başlığındaki “sosyal güvenlik mi, sosyal koruma mı?” sorusu, Sempozyum sonrasında da peşimi bırakmadı, kafamı kurcalayıp durdu!

Ek Bölüm'de görüleceği üzere, Türkçe yazında ve lisans öğretiminde uluslararası sosyal güvenliğe hukuk ve politika olarak ayrılan sayfaların yetersizliği, önce “hukuksal” boyutla sınırlı kısa bir yapıta doğru sürükledi beni. Sonra da, öngördüğüm çerçeveye sığmayıp bu yapıta dönüştü.

Ve, uzun erimli planlarım, bir kez daha alt üst oldu!

Emekliliğimden beri gerçekleştirmeyi düşündüğüm kapsamlı çalışmanın (2014a: 5-13) sözünü verdiğim gelecek ciltleri, bir kez daha sırasını kaptırdı!

Tesellim, uluslararası sosyal güvenliğe birikmiş borcumu ödeyebilmiş olmaktır!

Ama aynı zamanda, şimdiden belirteyim, hukukla sınırlı olmaksızın uluslararası sosyal güvenliğe ilişkin kapsamlı başka çalışmalar yapılmasını, lisans ve lisansüstü programlara konulmasını özendirebilmiş olmak da, umumdur, beklentimdir!

VI.

Uzatmadan, başlangıçta hiç düşünmemiş olmama karşın çalışmanın böylesi kapsamlı bir yapıya dönüşmesiyle sonuçlanan süreci biraz daha açarak anlatayım:

Bildiri sonrasında, bütün bileşenleri ve sonuçlarıyla olmak üzere “hak” temelinde ve UÇÖ özelinde oluşturduğum üç dönemli evrim modeline uygun biçimde, üç bölümlü kısa bir yapıt planladım. Ne var ki, yalnızca “Uluslararası Sosyal Güvenlik Hukuku’na Giriş” olarak tasarladığım çalışma; birçok nedenle, özellikle “alt sınır” amaçlı biçimsel pozitif düzenlemeler ile uygulama, başka deyişle hukuk ile gerçek arasında kolayca gözlemlenebilen acı ve acımasız “sosyal açık”ın uçurumsal boyutlarda olması ve üstelik bölgesel olmakla kalmayıp evrensel nitelik de taşıması nedeniyle, hukuksal boyutla sınırlı bu dar ve geniş anlamda sosyal gerçekliklerden kopuk kuru çerçeveyi daha başından itibaren zorlamaya başladı. Sonunda da, kronolojik yöntemle incelemeyi yeğlediğim tarihsel evrim temelinde bir Giriş olmanın sınırlarını aşarak, ekonomik ve sosyal göstergeleriyle sosyal güvenliğin evrensel sefaletinin başlıca kesitleri konusunda da toplu bir görünüm sunan 12 bölümlük bir yapıta dönüştü.

Bunun kaçınılmaz sonucu olarak da, kavramsal bir tartışma yönüyle aklıma takılmasının henüz ilk aylarındayken, adını değiştirmekte gecikmedi!

Bu çalışmanın aynı zamanda, Uluslararası Sosyal Politika’nın sosyal güvenlikle ilgili boyutunu da kapsayan ve Örgüt’ün kurulmasından önce başlayan düşünsel ve eylemsel tarihsel evriminin, daha açık bir dille USP’nin alt dallarından biri sayılabileceği düşüncesinde olduğum –ancak sınırlı araştırmalarım sırasında bu başlık altında herhangi bir kaynağa rastlamadığım– *Uluslararası Sosyal Güvenlik Politikası*’nın da Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi’ni kapsamak üzere evrensel ve bölgesel ölçeklerde gösterdiği uluslararası evriminin temel çizgilerini veren bir yapıt niteliği taşıdığını belirtmem, umarım ki yadırғанmaz!

“Kavram sorunu”; çoğu kez birbirinin yerine geçmek üzere kullanıldığı açıkça belirtilen “sosyal güvenlik” ve “sosyal koruma” kavramları arasındaki genellik-özellik ilişkisi kapsamında yapılan tartışmalar ve dile getirilen

görüşler nedeniyle, yalnızca kuramsal boyutuyla değil, öncelikle uluslararası hukuksal boyutuyla, sosyal güvenlik hakkının uluslararası dayanaklarını oluşturan pozitif düzenlemeler temelinde ve özellikle ilgili maddelerin yasak savarcasına alt alta sıralanıp aktarılmasının ötesinde irdelenip tartışılması gereken temel ve öncelikli bir sorundu. Başlığında da anlaşıldığı gibi, söz ettiğim bildiri de bu gereksinmeden doğmuştu aslında...

Kısacası, yapıt başlangıçta bölüm ve oylum olarak düşündüğüm çerçeveyi katlamanın da ötesine geçti!

Çünkü artık, tutsağı yapmıştı beni!

Hangi evresinde oldu bilmiyorum ama çok geçmeden; soruya ve sorulara yanıt arama çabasının ötesinde, anladım ki gönlümü de kaptırmışım!

Üstelik, uluslararası sosyal güvenliği, hem tarihsel ve hem de temel aktörü olan UÇÖ ile sınırlı kalmaksızın Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi bağlamlarında yapılan düzenlemeleri de incelemiş olmama karşın, giderek UÇÖ'nün kuruluşunun 100. yıldönümü dolayısıyla –yola çıkarken 3 cilt olarak– gerçekleştirmeyi düşündüğüm çalışmalarımın (2014a: 8) biri sayılabilecek boyutu da kazandı.¹

VII.

Giriş nitelikli Birinci Bölüm'de, bir yandan geniş anlamda “sosyal güvenlik hakkı ailesi”ni ve birbirinin onsuз olmaz bileşenlerini oluşturan hakları kapsamak üzere “sosyal sıfatlı” biçiminde tanımladığım haklar için uluslararası hukuksal kaynaklarda ve raporlarda kullanılan başlıca kavramlara ilişkin tanım ve/yada açıklamalara –önce kısaca, giderek genişleyen bir çerçevede, neredeyse incelediğim her belgede rastladıklarına da– yer verip karşılaştırmalı ve eleştirel değerlendirmelere giriştim. Bu, özellikle gerek UÇÖ'nün “sosyal koruma” kavramına 2008'de yüklediği anlama yönelik eleştirel ve aykırı görüşlerimi temellendirmek, gerekse 2012'de kabul edilen Sosyal Koruma Tabanları Tavsiyesi'nde (SKTT) benimsenen yaklaşımla karşılaştırmalı bir değerlendirme yapmak açısından da kaçınılmazdı.

Örgüt'ün, 1919'da başlayıp 2000'li yıllarda süren değişik nitelikli hukuksal düzenlemeleri bağlamında üç dönemden oluştuğunu düşündüğüm ve

1 Kazandı ama, teknik nedenlerle bu ciltlere ekleme düşüncemden vazgeçtim.

Dipnota sıkıştırdığımdan başlışlamaları dileğinde bulunarak, Ek Bölüm'le ilgili konuyu bile açmaksızın bu kitabın yayınlanmasına ilk önerimden başlayarak olumlu yaklaşan sevgili Fabri Aral'a, Yayın Kurulu üyelerine ve basıma değin her aşamasında emek ve katkısını sunanlara içten teşekkürlerimi sevgiyle iletiyorum.

henüz “bildiri” aşamasındayken “hak” temeline dayalı olarak geliştirdiğim uluslararası evrim modelini, UÇÖ rapor ve belgelerinde benimsenen yaklaşımlar ile bazı yazarlarca dile getirilen –aslında çok da irdeleyici ve sistematik olmayan– kimi görüşlere değinerek açıklamayı yeğledim. Ayrıntılı bir literatür araştırması ve tartışmasına girmekten kaçındım, daha doğrusu amaçlamadım. Eriştiğim kaynaklarda da, kısa tanımlar, göndermeler ve birbirine benzer açıklamalar dışında, bu konuya ilişkin derin kuramsal tartışmalara girildiğine –biraz da şaşırarak– rastlamadım.

İkinci Bölüm’de; normların güncelliği ve onaylanması ile ilgili sorunlara kısaca değinmenin, sorunun bu yönünü çizelgelerle sunmanın yararlı olacağını düşündüğüm için, çok sayıda ve değişik nitelikte belgenin her birini ele almadan ve yetkili denetim organları kararlarına değinmeden önce, geniş anlamda sosyal güvenlik hakkına ilişkin evrensel ve bölgesel ölçekli uluslararası belgeleri topluca ele aldım.

Bu toplu bakış; özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi’nin sosyal güvenlik kurallar sistemini oluşturan sözleşmelerin üretilmesine katkı sağlayan devletlerin, sıra hukuksal yükümlülük üstlenip ulusal hukuka taşımaya geldiğinde, yasal kapsam ile gerçek kapsam arasındaki “sosyal güvenlik açığı”nın bir başka benzerine rastlandığını, yani bu konudaki siyasal onay iradesinin ne denli düşük ve zayıf olduğunu ortaya koymaktadır.

Kuşkusuz, onaydan kaçış, örtük olarak uygulama yükümlülüğü üstlenmeme iradesinin de göstergesidir.

Üçüncü Bölüm’de, üç dönemli evrim modelinin “sosyal sigorta hakları” kesitini, doğal olarak 1919-1939 döneminin bu alandaki tek uluslararası kuruluşu olan UÇÖ ile sınırlı biçimde, dolayısıyla –Örgüt arşivine girilmesini gerektiren– ikili sosyal güvenlik anlaşmalarına değinmeksizin, anayasal ilkelere başlayarak, sözleşmeler ve tavsiyeler çerçevesinde inceleyip değerlendirdim. Ama, birkaç kaynakta satır aralarında yer alan kısa bilgi ve açıklamalara dayanarak, kuruluş öncesi yıllarda sosyal sigortalar alanındaki bazı uluslararası gelişmelere de değindim.

“Sosyal güvenlik hakkı” dönemini, bu yeni yaklaşımın filizlenmeye yüz tuttuğu Savaş yıllarındaki Birleşmiş Milletler’in –Atlantik Şartı’yla sınırlı olmayan– kuruluş süreciyle ilgili diğer belgelerini de kapsayan erken gelişmelerden ve Uluslararası Çalışma Konferansı’nın (UÇK) tarihsel kararından başlayarak Dördüncü Bölüm’de ele aldım. Bu dönemi; yine anayasal düzeyde ama bu kez “zamanın ruhu”nu da aşan bambaşka bir yaklaşımla açan, ne var ki ve ne yazık ki unutulmuş 1944 belgeleri; ardından, kural üretme etkin-

liğini “iki katlı yapılanma paradigması”yla sürdüren, ancak “sosyal devletin altın çağı”nın kapanmasıyla arkası kesilen “üst norm” belgeleri temelinde inceledim.

Beşinci Bölüm’ü, kronolojik yönetime uygun olarak, ilk adımları Savaş yılları içinde atılan sosyal güvenlik hakkı döneminin, 1948’de İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’yle “resmen” başladığını düşündüğüm Birleşmiş Milletler’e ayırdım. “Hak” temelli yaklaşımda UÇÖ için de ikinci dönemin öncülü olduğundan, Savaş yıllarındaki yeni uluslararası kuruluşa ilişkin hazırlık belgelerinden başlayarak, anayasal nitelikli ilkeler ile çok sayıda sözleşmenin ilgili kurallarına değindim.

Ayrıca, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi’nin, bu hakları hukuksal güvenceye bağlayan sözleşmede çok kısa ve genel bir anlatımla tanıyan sosyal güvenlik hakkını tüm yönleriyle ele alıp, bir yandan öznelere ve maddî içeriği ve öte yandan da devletlerin yükümlülükleri boyutlarıyla ayrıntılı biçimde açımlayan 19 sayılı genel yorum/genel gözlem kararına, ayrıca Komite’nin 202 sayılı tavsiye konusunda yaptığı ve genel yorum kararını tamamladığını belirttiği açıklamaya yer verdim. Bu bölümde son olarak, BM’nin 1990’lı yıllarda değişik konularda düzenlediği büyük uluslararası konferanslarda kabul ettiği belgelerin sosyal güvenlik ve sosyal koruma ile ilgili yönlerini değerlendirdim.

Altıncı Bölüm’de; başlangıçta kapsam dışında tuttuğum, ardından sınırlı bir çerçevede değinmekle yetinmeyi düşündüğüm, ama sonunda –yoksulluk çalışmalarında değinilmediğini gördüğümden– bağımsız bir bölümde ve ayrıntılı biçimde yer verip değerlendirmekten başka bir çözüm bulamadığım (!), iyi de ettiğim bir konuyu ele aldım. 1980’li yılların sonlarından başlayarak bir “insan hakları” sorunu yaklaşımıyla incelenen “aşırı yoksulluk” konusunda hazırlanan çok sayıda özel raportör ve bağımsız uzman raporunda, yaygın biçimde birbirinin yerine kullanılan sosyal güvenlik ve/yada sosyal koruma kavram ve hakkının, ama aynı zamanda “sosyal koruma tabanı” kavramının öncü belirtilerini yakalayabilmek umuduyla izini sürmek, ilk kez ne zaman ve hangi terimin hangi amaçla ve hangi bağlamda kullanıldığını, sorunun hangi içerik ve yaklaşımla ele alındığını araştırıp saptamak istedim. BM’nin çeyrek yüzyılı aşan bir süre gündeminde tuttuğu ve tutmayı sürdürdüğü “aşırı yoksulluk ve insan hakları” sorunu konusunda hazırlanan raporlardan, temelde sosyal güvenlik ve sosyal koruma tabanlarına ilişkin olan ve 202 sayılı tavsiye öncesinde sunulan önemli bir bölümünü, bu bölümde ayrıca ve ayrıntılı biçimde inceledim.

Öncelikle, sosyal güvenlik ve/yada sosyal korumanın alt sınırı/asıgari çerçevesi, eşiği/tabanı ile doğrudan ilgili olan ve aynı zamanda kalkınma hedeflerinden birini ve birincisini oluşturan “aşırı yoksulluk” sorununu incelemeye, ilk aşamada “ekonomik, sosyal ve kültürel hakların gerçekleştirilmesi sorunu” yaklaşımıyla ele alan uzman raporlarından başladım. Giderek insan haklarının bölünmezlik ve karşılıklı bağımlılığı ilkeleri temelinde değerlendiren, sosyal güvenlik ve/yada sosyal koruma kavram ve hakkının hazırlanan raporlarla sınırlı olmak üzere tanımını veren, bazı bileşenlerini ayrıca ve ayrıntılı biçimde ele alan, devletlerin uluslararası insan hakları hukukundan doğan yükümlülüklerinin çerçevesini çizen, dayandığı ilkeleri gösteren tüm özel raportör ve bağımsız uzmanların raporlarını, “sosyal güvenli ve/yada sosyal korumalı” olanlarıyla sınırlı olmaksızın inceledim. Çok sayıda raporu, yalnızca sosyal koruma ve/yada sosyal güvenlik perspektifiyle ve öncelikle bu konuyla bağlantısına odaklanmaya çalışarak inceleyip değerlendirmeye özel bir çaba gösterdim. Buna karşın, uluslararası gündemin “kronik” sorunu aşırı yoksulluk ve insan hakları; Birleşmiş Milletler’e ayırdığım bölümde bir alt başlık olabilecek çerçeveyi aşınca, doğrudan bu soruna ilişkin olmayan ama göz ardı edilmemesi de gereken görüş, değini ve göndermelerin başka –ama sorunla ilgili– BM raporlarını da kapsayan ayrı ve kapsamlı bir bölüme dönüştü.

Ne var ki aşırı yoksulluk ve insan hakları özel raportörlerinden Alston’ın kaleme aldığı altı önemli raporu, konunun bütünselliğini bozmayı göze alarak, Sosyal Koruma Tabanları Tavsiyesi’nin kabul edilmesini izleyen dönemde BM bağlamında tanık olunan gelişmelere ayırdığım On Birinci Bölüm’de inceleyip değerlendirmeyi yeğlediğimi, önceden belirtmek isterim.

Yedinci Bölüm’de; kuruluşunun ilk yıllarında “siyasal birliği”nin ilkelerini kapsayan en önemli insan hakları belgesini kabul etmekle birlikte, “sosyal birliği”nin ilkelerini güvenceye alacak “genel” nitelikli belgeyi erteleyen Avrupa Konseyi çerçevesinde, bu belgeden önce 1953’te yapılan sosyal güvenliğe özgü düzenlemelerle açıldığını düşündüğüm “sosyal güvenlik hakkı” dönemini, yine kurucu belgelerinde yer alan ve düzenlemelerin hukuksal dayanağını oluşturan ilkelerden başlayarak ve denetim organlarının içtihatlarına değinerek inceledim. Birinci ve üçüncü dönemlerden söz edilemeyeceği kanısında olduğum için de, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi belgelerinin tümünü yalnızca sosyal güvenlik hakkı dönemi çerçevesinde, kuruluşlar temelinde ama kronolojik yönetime bağlı kalarak değerlendirdim.²

2 “Sosyal” sıfatlı hakların kavramsal evriminde, ilke olarak “kronolojik yöntem”i benimseyip belgelerin kabul edildiği tarihleri temel aldım. Bu nedenle de, Sempozyum’da sunduğum Bildiri’de,

Üç dönemli evrim modelinin yalnızca UÇÖ bağlamında tanık olunan, “sosyal koruma tabanlı sosyal güvenlik hakkı” dönemi olarak tanımladığım üçüncü evresine değinmeden önce, uluslararası sosyal güvenliğin aynı zamanda “politika” ve “uygulama” boyutlarıyla evrimi konusunda da toplu bilgiler sunduğunu düşündüğüm sayısal göstergelere yer verdim. Sekizinci Bölüm’ü, sosyal güvenliğin evrensel sefaletinin “uygulama”daki somut göstergelerini oluşturan “küresel sosyal meydan okumalar”a, daha teknik bir dille yasal ve gerçek kapsamlar arasındaki sosyal güvenlik açığını ortaya koyan istatistiksel verilere ayırdım. Dünyadaki sosyal durumu ve eşitsizlikleri; sosyal güvenlik, sosyal koruma ve sosyal koruma tabanları konusundaki kuralsal ve kavramsal gelişmelerle eşzamanlı olmak üzere, Üçüncü Binyıl öncesinden başlayarak ele aldım. Gerek 1980’li yılların ortalarından itibaren ve gerekse Sosyal Koruma Tabanları Tavsiyesi’nin kabul edildiği 2012 öncesi ve sonrasında hazırlanan BM ve UÇÖ belgelerinin içerdiği veriler temelinde değerlendirmeler yaptım.

Yapıtın en kapsamlı sayfalarının yer aldığı Dokuzuncu Bölüm’de; aynı zamanda kavramsal tartışmalara da ışık tutmak üzere, üçüncü dönemin temel belgesi olan 202 sayılı tavsiyenin “yol haritası”nı 1980’li yılların ikinci yarısından başlayarak ayrıntılı biçimde ele aldım. Tavsiyenin kabul edilmesiyle noktalanan yol haritasının “erken evresi”ni, ilk dönemeç saydığım “insanca çalışma gündemi”ni, sosyal güvenliği sosyal korumanın iki kanadından birine dönüştüren 2008 Bildirgesi’ni, giderek tavsiyenin yaklaşım ve içeriğinin belirlenmesini, sosyal koruma tabanları girişimi konusunda “küresel destek” oluşmasını, tavsiye sonrasındaki gelişmeleri, dağıntık biçimde değinmekle geçiştirmek istemediğim için tek bölümde inceleyip özetledim, eleştirel değerlendirmelerde bulundum.

genel olarak SİHUH ve özel olarak da USGH alanlarında Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi çerçevesinde kabul edilen evrensel ve bölgesel ölçekli diğer belgeleri önceleyen ilkelerin tanıdığı ve kuralların ürettiği üç dönemden ilk ikisini, birbiri ardı sıra ve yalnızca UÇÖ temelinde incelemiş, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi belgelerini ise ayrı bir başlıkta ama birlikte ele almıştım (Gülmez, 2015d: 89 vd.).

Bu kez, kronolojik yöneme bağlı kalmayı sürdürmekle birlikte, çalışmanın yaklaşımının değişmesi, özellikle kapsam ve oylumunun genişlemesi nedeniyle sosyal güvenlik hakkı dönemini, önce bu dönemin de öncüsü olan UÇÖ, hemen ardından yaklaşım olarak UÇÖ’yü izleyen Birleşmiş Milletler ve sonra da Avrupa Konseyi çerçevesinde olmak üzere, “kuruluşlar” temelinde ve ayrı bölümlerde ele aldım.

UÇÖ belgeleri temelinde oluşturduğum ve erken evresinden başlayarak incelediğim “Sosyal Koruma Tabanlı Sosyal Güvenlik Hakkı Dönemi”ne ise, izlediğim yöntem gereği, çeşitli dönemeçlerin birbirini izlediği yol haritasının dışında, ayrı bir bölüm ayırdım.

Böylece Sekizinci ve Dokuzuncu Bölümler’de; “küreselleşme” yıllarında yayınlanan ve “dünyanın sosyal hâl-i pür melâli”ni ve evrimini “söz birliği” etmişçesine ortaya koyan çok sayıda rapor ve belgeye göz atarak, “sosyal güvenliğin evrensel sefaleti”nin sayısal boyutlarının bilinmesi ve yapılan pozitif düzenlemeler ile dile getirilen görüşlerin, “evrensel sosyal güvenlik açığı”nı çeşitli boyutlarıyla ortaya koyan bu veriler ışığında değerlendirilmesi gerektiğinin altını çizmek istedim. İkinci binyılın sonlarına yaklaşırken resmî gündemdeki yerini alan ve giderek sosyal güvenliği kapsayan bir yaklaşımla tanımlanıp değerlendirilen, dolayısıyla da sosyal güvenlik hakkının tarihsel evriminde UÇÖ çerçevesinde –bana– üçüncü dönemden söz ettiren “sosyal koruma” ve “sosyal koruma taban(lar)ı” kavram(lar)ının –ve başka benzerlerinin, özellikle de “taban” teriminin– izini sürmek istedim. Yalnızca UÇÖ belge ve raporlarıyla yetinmeyip, konuyu politika, hukuk ve uygulama boyutlarıyla inceleyip bütünlük bir yaklaşımla değerlendirebilmek için, olabildiğince çok sayıda BM belgesini ve raporunu da inceledim.

Düşündüm ki, sosyal insan haklarını yalnızca korumakla değil eylemli olarak yararlanmayı sağlayacak biçimde gerçekleştirmekle de yükümlü devletin yanı sıra, bir yandan “aktif” ve “emekli” hak öznelerinin hem genel olarak bağlı oldukları çalışma ilişkilerini ve hem de sosyal güvenlik rejimlerini ve öte yandan korumasız, güvencesiz ve kırılgan kişi kesimlerinin yaşamlarını sürdürme olanak ve araçlarını doğrudan ve/yada dolaylı biçimde etkileyen siyasal, ekonomik, sosyal, demografik, teknolojik vb. dış çevre koşullarındaki evrim ve dönüşümleri ortaya koyan sayısal veriler; hem bu alanlara ilişkin pozitif hukuk ile uygulamaların ve hem de yarattığı ve biriktirdiği sorunların anlaşılmasına katkı sağlar...

Yapıtın, yola çıkarken tasarladığım içerik ve yapısı da, bu yüzden değişti. Değişiklik, kaçınılmaz biçimde, yeniden ve yeniden koyduğum adına da yansdı!

Aynı zamanda UÇÖ ve BM belgelerinin sunduğu bu veriler ışığında, “hak” temelli dönemselleştirmede yalnızca UÇÖ bağlamında söz konusu olduğunu belirttiğim üçüncü dönemi,³ Onuncu Bölüm’de ele aldım ve incelemeye; bu dönemin yol haritasının “erken evresi” saydığım, “zamanın ru-

3 Bu dönemi, Bildiri’de “taban” kavramına yer vermeksizin “sosyal korumalı sosyal güvenlik hakkı dönemi” biçiminde tanımlamıştım (2015d: 80).

Ancak, 202 sayılı tavsiyenin uzun yol haritasını ve içeriğini daha ayrıntılı biçimde inceleyip değerlendirdikten sonra, çok daha açıklayıcı olduğunu düşünerek tavsiyenin başlığındaki “taban” kavramını da tanıma ekledim.

Böylece üçüncü dönem, bir anlamda, adını 202’den aldı! Bu nedenle de, UÇÖ’ye özgüdür.

hu”nu yansıtan bir girişim olarak değerlendirdiğim, “üst normların sonuncusu” olarak nitelediğim ve “bütünleşik sosyal güvenlik” yaklaşımının ilk belgesi sayılabileceğini düşündüğüm 168 sayılı sözleşmeden başladım. Sosyal koruma tabanlı sosyal güvenlik hakkı döneminin, tek değilse de temel belgesi olan ve sonuç olarak UÇÖ’nün 1944’te anayasal düzeyde güvenceye aldığı evrensel kapsam ilkesine 68 yıl sonra işlerlik kazandırma amacı güden 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiyesi’ni; hazırlık sürecinden başlayarak ve katkıda bulunan Örgüt içinden uzmanların görüşlerine de yer vererek inceleyip eleştirel değerlendirmelerde bulundum. Tavsiyenin benimsediği ve 2008 Bildirgesi’ni yalanlayan doğru yaklaşım çerçevesinde, “sosyal güvenlik ve sosyal koruma ilişkisi sorunu”nu tartıştım. Sosyal koruma tabanları konusunda bir “Birleşmiş Milletler sözleşmesi” kabul edilmesine ilişkin aynı zamanda “aykırı” ve “özgün” sayılabilecek bir öneri konusundaki görüşlerimi ise, benzer önerilerle birlikte ele alıp tartışmak üzere Genel Sonuçlar’a bıraktım.

Sosyal Koruma Tabanları Tavsiyesi’nin kabul edilmesini izleyen “erken eylem dönemi”nde, öncelikle UÇÖ ve aynı zamanda SKT girişimini desteklediği için BM bağlamlarında tanık olunan gelişmelere, yine belgelerin sosyal güvenlik ve sosyal korumaya ilişkin yönlerine öncelik vermeye özen göstererek, On Birinci Bölüm’de yer verdim. 2013 ile 2017 sonları arasındaki zaman kesitini kapsayan bu dönemin kaynaklarını da; sosyal güvenlik ve sosyal koruma konusundaki yaklaşımda kendini göstermesi olası değişikliklerin ve sosyal koruma tabanlarının ulusal düzeylerde uygulamaya konulması alanındaki girişim ve çabaların izini sürebileceğimi düşündüğüm Genel Müdür, Uluslararası Çalışma Bürosu ve Uluslararası Çalışma Konferansı kaynaklı Uluslararası Çalışma Örgütü belgeleri ile Genel Kurul, Genel Sekreter, İnsan Hakları Konseyi ve İnsan Hakları Yüksek Komiserliği kaynaklı Birleşmiş Milletler belgeleri oluşturdu.

Sosyal koruma tabanları sorunuyla da yakından ilgili ve 202 sayılı tavsiye sonrasında hazırlanmış ve birincisinde de Sosyal Koruma Tabanları Tavsiyesi’ni değerlendirmiş olması nedeniyle, bağımsız uzman Alston’ın aşırı yoksulluk ve insan hakları sorunu bağlamında son derece önemli konuları incelediği altı raporunu ve bu raporlara ilişkin kimi görüş ve eleştirilerimi, bu bölümün BM bağlamındaki gelişmeler başlığında sunduğumu yeniden anımsatıyorum.

VIII.

Yinelemek isterim: Bu yapıta, Genel Sonuçlar’la birlikte 12 bölümden oluşan, böyle bir kurguyla başlamadım.

Beni “yoldan çıkararak”, Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretisi oldu!

İncelediğim çok sayıda Sosyal Güvenlik Hukuku ve Sosyal Politika kitabında, uluslararası sosyal güvenliğe ayrılan sayfalar, kanımca hiç de yeterli değildi. Ayrıca, sosyal güvenlikle ilgili onaylanan sözleşmelerin Anayasa madde 90/son fıkra bağlamında iç hukuktaki etkisi ve hukuksal değeri konusunda *İçimdeki Ukde*’de, 1938-2015 dönemini ve 100’den çok farklı yazarı kapsamak üzere, İş Hukuku ve Sosyal Politika öğretilerine yönelttiğim eleştiriler (Gülmez, 2015a), büyük ölçüde sosyal güvenlik alanındaki kitaplar için de geçerliydi.

Yazarlar değişmediğine göre, başka türlü olması da beklenemezdi doğal olarak!

İçimdeki Ukde’yi yazarken bunu görmüş, ama kapsam dışı bırakıp, yapıtın yayımlanması sonrasına ertelemiştim... Yayımlanır yayımlanmaz, Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretisi’nin de uluslararası sosyal güvenliğe yaklaşımını incelemeye giriştim. Bu konuya nokta koyma düşüncemi, yine ilk yayınlardan başlayarak gerçekleştirdim. Niyetim, bildiri sonrasında *Giriş* niteliğinde olmak üzere, ama kolayına kaçarak salt madde metinlerini aktarmaktan, kişisel yorum, eleştiri ve değerlendirme içermeyen birkaç açıklayıcı cümle eklemekten ibaret olmayan ve özellikle denetim organlarının uygulamalar temelinde içtihatlaştırdığı yerleşik kararlarını göz önüne alan kısa bir çalışmaya, bu yapıtın ilk taslağı olan Uluslararası Sosyal Güvenlik Hukuku’na *Giriş*’e bir bölüm olarak eklemektir.

Ne var ki, çoğu zaman olduğu gibi, kuru hukuksal boyutla sınırlı kalmayıp aynı zamanda Uluslararası Sosyal Güvenlik Politikası’nın yüzyıla yaklaşan evriminin temel çizgilerine ve uygulamadaki evrensel sefaletle ilişkin bilgi ve değerlendirmeler de içeren bir yapıt çıktı ortaya!

Adının da, *Uluslararası Sosyal Güvenliğin Evrensel Sefaleti* olarak kalmasını istedi!

IX.

Yapıtın içerik ve kapsamının genişledikçe genişlemesi, oylumunun katlandıkça katlanması ve yayımlanma aşamasına gelmesinin düşündüğümün çok çok ötesinde geciktikçe gecikmesi üzerine, sosyal güvenlik hukuku öğretisinin “sosyal insan haklarıyla sınava”na ilişkin çalışmayı, hem yeni baskıları izleye-

rek güncellemekten kurtulmak, hem de –iyimser bir yaklaşımla– yeni baskılarda eleştirilerin göz önüne alınmasına ve yanlışların düzeltilmesine olanak vermek amacıyla, 2016 öğretim yılına girmeden “makale” olarak yayınlamaya karar verdim.

Bununla ilgili ilk girişimim, 2016 Yaz ortalarında başladı ve Sonbahar sonlarına doğru, sonuçsuz kalarak son buldu!

Makale yayınlanmadı. Sonraki dört girişimden de kırmızı kart gördüm!

Ve makale, elimde kaldı!

Yazgısında, bu yapıtın bir bölümü olmak varmış!

Ama ilk Bölüm değil, kaynakçasıyla birlikte bağımsız bir son başlık, bir Ek Bölüm olmak!

Bağımsız dedim ama, aslında bu yapıtı doğuran bir bölüm!

Sosyal Güvenlik Hukuku öğretisini eleştirdiğim “Yayınlanmayan Makale”nin başına gelenlerin ve başından geçenlerin öyküsünü; “akademik özgürlükler” için, üzümlere yazıyorum, “talihsiz” bir örnek olay oluşturduğunu düşündüğümünden ve suskunluklar içinde unutulup gitmemesini istediğimden, “sözlü” olanları bir yana bırakıp yalnızca “yazılı” olanlara yer vererek anlattığım “Zorunlu Önot”u, önce dipnota, sonra da, ardı sıra gördüğü “kırmızı kartlar” nedeniyle zorunlu olarak uzadı için makalenin başına, bu yapıtta ise sonuna koyarak, ekledim.

Ekledim, çünkü sineye çekemezdim!

Ekledim, çünkü İş Hukuku ve Sosyal Politika öğretilerini eleştirdiğim *İçimdeki Ukde*’nin Sunuş’unda şöyle yazmıştım:

“Eleştiri, bilimin onsuz olmazı, sanki tuzu biberidir.”

“Özeleştiri ise, bir erdemdir! Eleştiriye sindirebilmek de!”

Yanıldım mı?

Hayır, yanılan ben değilim!

Onun için, “bu makale onurumdur!” dedim.

X.

Ben böyle düşündüm ama:

Bilmem ki, uluslararası sosyal güvenlik, –başlangıçtaki– üç ciltlik uzun erimli çalışma planımı “iyi ki aksatmış, iyi ki araya girmiş” diyebilir miyim?

Bilmem ki, başlarken “sürç-ü lisan” etmeyi göze aldığım uluslararası sosyal güvenliğe olan gecikmiş borcumu, hiç değilse bir bölümüyle ödemiş sayılır mıyım?

Bilmem ki, gönlümü kaptırđıma değdiğini söyleyebilir miyim?

Ve, bilmem ki bu yapıt:

Uluslararası sosyal güvenliğin ve Türkiye'nin durumunun, onaylanmış sözleşmelerle sınırlı olmaksızın daha derinlemesine, yaklaşım, hukuk, politika, uygulama vb. tüm boyutlarıyla, bütünleşik ve gerçekten disiplinlerarası bir yaklaşımla araştırılarak eleştirel gözle irdelenmesini;

Uluslararası sosyal güvenliğin politika ve hukuk olarak, bağımsız dersler kimliğiyle, öncelikle Hukuk ve İİB Fakültelerinin lisans, yüksek lisans ve doktora programlarında, hiç değilse birinden başlayarak yer almasını, alıyorsa daha geniş yer ayrılmasını;

Bu alanların; örneğin, sosyal güvenliğin "uluslararasılaşması" serüveninin "sosyal sigortalar hakkı" dönemi öncesinden de başlayarak tarihsel evriminin ilk "ikiyanlı" anlaşmaları da kapsamak üzere birinci el kaynak ve belgelere dayanarak ayrıntılı biçimde incelenmesi gibi "özgün" yeni yapıtlarla zenginleştirilmesini;

Düşündürmüş, özendirmiş, isteklendirmiş olur mu?

Olursa, olabilirse, ne mutlu ona ve yazarına!

MESUT GÜLMEZ

Datça, Ankara, Gölbaşı, Haziran 2018