

OSMANLI-TÜRK ANAYASAL GELİŞMELERİNDE SOSYAL POLİTİKA¹

Social Policy in Ottoman-Turkish Constitutional Developments

Mehmet YALIN*

Öz: Toplumların iktisadi, siyasi ve sosyal seyrine bağlı olarak gelişen sosyal politika, toplumsal talep ve hareketlenmelerin etkisiyle anayasal düzenlemelere konu olmaktadır. Anayasal düzenlemelerin sosyal politikanın hukuksal bir yapıya bürünmesinde başat rol oynaması aynı zamanda Türkiye'nin sosyal politika tarihine de etki etmiştir. Sosyal politikanın, en üst düzenleyici norm olan anayasa ile sabit bir normatif gerçekliğe sahip olması, sosyal politikanın kurumsallaşması anlamında önemli bir atılımdır. Bu bağlamda, sosyal politikanın kavramsal çerçevesinin çizilmesinde referans noktası olan, anayasal düzenlemelerin nasıl ortaya konduğu hususunda olası problemlerin varlığı bu çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Bu çalışmanın amacı, Osmanlı-Türk anayasa tarihi içerisindeki anayasal gelişmeler ve düzenlemeler dikkate alınarak sosyal politikanın tarihsel sürecinin gelişimini ve boyutlarını ortaya koymaktır.

Anahtar Kelimeler: anayasa, sosyal adalet, sosyal devlet, sosyal haklar, sosyal politika

Abstract: Social policy, which develops depending on the economic, political and social course of societies, is subject to constitutional regulations with the effect of social demands and movements. The fact that constitutional arrangements play a dominant role in the legalization of social policy has also affected Turkey's social policy history. The fact that social policy has a fixed normative reality with the constitution, which is the highest regulatory norm, is an important breakthrough in the institutionalization of social policy. In this context, the existence of possible problems about how the constitutional arrangements, which is the reference point in drawing the conceptual framework of social policy, are the focus of this study. The aim of this study is to reveal the development and dimensions of the historical process of social policy, taking into account the constitutional developments and regulations in the Ottoman-Turkish constitutional history.

Keywords: constitution, social justice, welfare state, social rights, social policy

¹ Bu çalışma, "Türkiye'de Sosyal Politikanın Anayasal Gelişimi" konulu tezden istifade edilerek hazırlanmıştır.

* Hâkim, Ankara İdare Mahkemesi, ab182343@gmail.com,

ORCID: 0000-0002-8461-9948.

Makale Geliş Tarihi: 07.08.2023, Makale Kabul Tarihi: 17.10.2023

DOI : 10.57083/adaletdergisi.1391692

GİRİŞ

Bu çalışma, sosyal politikanın Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinde hangi anayasal ilke, hüküm ve haklar üzerinden nasıl konu olduğunu; dönemin siyasal, ekonomik ve sosyal dinamikleri bağlamında ele almayı amaçlamaktadır.

İnsan özü itibariyle bir şeyi sevmeye, koru-n-maya ve ona yardım etmeye meyillidir. İnsan diğer bir yönüyle de *iyi olanı tercih etmeye* ve sosyal olarak yaygınlaştırmaya eğilimlidir.² Kavram olarak sosyal politika ise korunmaya muhtaç insanların, sistem tarafından ezilmesini engellemek amacıyla modernizm ile ortaya çıkmış bir disiplindir. Ancak sosyal politikanın amacını ortaya koyan anlayış, İlk Çağ'dan bu yana kralların politikası, dinin emirleri, toplumun geleneği gibi hukuk ve ahlak kurallarında örtülü olarak bulunmaktaydı. Bu anlayışın olduğu devletlerde zayıfların korunmasına yönelik toplumsal örf ve adetlerin yanı sıra hukuki düzenlemeler de yapılarak toplumsal eşitsizliği gidermeye dönük çalışmalar yapılmıştır.³ Çünkü her devlet, halkın refah seviyesini artıracak ve sosyal adaletsizliği giderecek politikalar geliştirmeyi amaçlar. Bu anlayışın gelişmesinde kimi toplumlarda öncelikli olarak din etkenken kimi toplumlarda da kralın hukuki emirleri etkili olmuştur. Her ne kadar antik uygarlıklardan Çin, Mısır, Mezopotamya, Yunan ve İslam Medeniyetleri gibi sosyal politikaya ilişkin farklı ontolojik ve epistemolojik tecrübeler olsa da bugünkü anlamıyla sosyal politikanın doğuşu ve gelişimi Batı'nın kendi tarihi içerisinde bir disiplin haline gelmiştir.

Modernite olgusu, düşünsel olarak aydınlanma çağı, siyasi olarak Fransız ihtilali, ekonomik olarak da sanayi devrimi ile insanlık tarihini farklı bir anlam ve düzleme oturtmuştur. Modernitenin özellikle ekonomik sıçramasını temsil eden sanayi devrimiyle sermayenin karşısında emeğin zayıf kalması; yeni sosyal, siyasi, ekonomik ve hukuki süreçleri beraberinde getirmiştir. Bu gelişim, kapitalizmin oluşturduğu işveren-işçi ilişkisinde, güçlü tarafta olan işveren ile zayıf tarafta olan işçi arasındaki sosyal adaletsizliği devletin müdahalesiyle gidermeye yönelik önlemleri zorunlu kılmıştır.⁴

Sanayi devrimiyle birlikte hızla gelişen teknik, buluşlar ve özel teşebbüs serbestisiyle beraber, bir taraftan fabrika sayısı ve üretim miktarı artarken, diğer taraftan da doğal kaynak ihtiyacı arttı.⁵ Bu durum beraberinde işverenlerin işçi talebini de arttırmış oldu. Liberal anlayışı benimseyen kapitalizm, endüstrileşmenin ilk döneminde işçi-işveren ilişkisini; sözleşme serbestisine bağlı olarak işveren lehine, işçi aleyhine düzenleme olanağına sahip hukuki düzen hakimdi. Hukuki zeminin

² Aristoteles, Nikomakhos'a Etik, Çev. Saffet Babür, 4.Baskı, BilgeSu Yayıncılık, Ankara, 2014, s.9.

³ S. Seymen Çebi, Sosyal Adalet: Tarihsel ve Kuramsal Bir Bakış, On İki Levha Yayıncılık, 2012, ss.16-18.

⁴ Cahit Talas, Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1992, s.13.

⁵ Cahit Talas, Toplumsal Politika, 5.Baskı, İmge Yayınevi, İstanbul, 1995, ss.25-30.

kaygan ve esnek olması, çocuk ve kadın başta olmak üzere tüm işçi emeklerinin sömürülmesine sebep oldu.⁶ Bu eşik, bir disiplin olarak sosyal politikanın doğuşunu hazırladı. Devlet, emeğin sömürülmesi sonucunda ortaya çıkan sosyal sorunları engellemek için, sermaye-emek ilişkisine üçüncü bir taraf olarak katıldı. Devlet bu ilişkiye koruma, sınırlama ve denetleme yetkisiyle müdahale etmiştir.

Batı'nın feodal düzenden kapitalizme, kapitalizmden de sosyal refah devletine evrilen sürecinde; sermayeye karşı sosyal, ekonomik ve kültürel bakımdan güçsüz durumda olan sosyal grupların sorunlarına devletler, yasal-anayasal düzenlemeler üzerinden çözüm arayışına girmiştir.⁷ Bu bağlamda, sosyal politikanın yasal-anayasal düzenlemelerinden hareketle ülkelerin sosyal politikalara ilişkin gelişimini incelemek mümkündür.

Geleneksel bir anlayışa sahip Osmanlı İmparatorluğu'nun eklettik modernleşme süreci neticesinde sahip olduğu ekonomik, sosyal ve siyasal anlayış zemini üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin, daha net tavrıda Avrupa eksenli modernleşme çizgisi devam etmiştir. Her ülkenin sosyal politika alanındaki gelişim seyrini anlamada, içinde bulunduğu tarihsel, ekonomik ve siyasal koşullar belirleyici olmaktadır.⁸ Türkiye'nin Batı Avrupa ülkeleri gibi bir sanayileşme öyküsü olmadığı gibi daha sonradan sanayileşmeyi başarabilen devletler gibi hızlı bir ivmesi de olmamıştır. Dolayısıyla tipik bir sanayileşme tecrübesi olmayan Türkiye'nin sermaye-emek ilişkisi bağlamında Batı Avrupa'da olduğu gibi, halk tabanından gelerek sosyal olguya dönüşen toplumsal sorunları önlemeye dönük ana-yasal müdahalesinin olmadığını söylemek mümkündür.

Toplumun, doğal seyri içerisinde kendi dinamikleriyle çözülemeyen sorunlar, devletlerin hukuki düzenlemeler yapmasını zorunlu kılmıştır. Toplumsal bir olguya dönüşen sosyal politika, ülkelerin kendi ekonomik, siyasal ve sosyal gelişimi içerisinde yasal-anayasal düzenlemelere konu olmuştur. Bu düzenlemeler, normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alan anayasada temel ilkeler, program hükümler, ekonomik ve sosyal haklar başlıkları altında ele alınması, normlar hiyerarşisindeki alt normlara esas teşkil etmiştir.⁹ Batı Avrupa'daki sanayileşmeyle sermayenin kontrolsüz büyümesi sonucunda dar anlamda işçi hakları merkezli ortaya çıkan sosyal politika, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sosyal devlet ve sosyal haklar eksenli geniş bir anlama bürünmüştür.¹⁰

Türkiye'nin sosyal politika alanındaki anayasal gelişmeleri, daha çok çağdaşlaşmayı ve dönemin ihtiyaçları gözetilerek ülkenin sosyal, siyasal ve ekonomik felsefesini ortaya koyan dar kadrolar tarafından inşa edilmiştir. Kurtuluşunu ve bağımsızlığını halktan alan Türkiye Cumhuriyeti'nin

⁶ Talas, 1995, s.23.

⁷ Alev Alatlı, Batıya Yön Veren Metinler, C.4, Kapadokya Meslek Yüksekokulu, 2010, ss.1488-1495.

⁸ Talas, 1992, s.33.

⁹ Bülent Tanör, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, May Yayınları, İstanbul, 1978, ss.191-195.

¹⁰ Meryem Koray, Sosyal Politika, 3.Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008, s.35

anayasal düzenlemeleri halkın her alanda kalkınmasına olanak sağlayacak şekilde Devlet yönetimini sürdüren kadrolar tarafından re'sen gözetilmiştir. Bu anlamda Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda, Batı'da kurulan anayasal modern devletlerde olduğu gibi sermaye-emek çatışmasının sonucunda varılan bir uzlaşma yerine halkın gücü ve desteğiyle uluslararası sömürgecilığe karşı duruş, bulunmaktadır. Bu nedenle Türkiye'nin sosyal politika alanındaki gelişiminin kendine özgü yapısı bulunmaktadır. Bu bakımdan kuruluş felsefesi itibariyle sosyal nitelik taşıyan Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal politikanın gelişiminde ve şekillenmesinde çıkarılan anayasalarının önemli katkısı olmuştur.

I. GENEL HATLARIYLA SOSYAL POLİTİKA

A. SOSYAL POLİTİKANIN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Sosyal politikanın doğuşunu daha iyi anlamak için, doğuşuna tanıklık eden dönemin birey, toplum ve devlet dahil her alanı etkileyen temel felsefesine kısaca değinmek gerekir. Sanayi devriminin; siyasi, ahlaki, iktisadi ve hukuki zeminini şekillendiren temel felsefe liberalizmdir. Kelime anlamı itibariyle de özgürlüğü ifade eden liberalizm, kişi hak ve özgürlükleri, siyasi ve hukuki eşitlik, özel mülkiyet ve piyasanın serbestliği gibi alanları kuşatan bir ideolojidir.¹¹ Liberal ekonomik ideoloji ise Adam Smith tarafından ortaya atılan klasik liberalizm akımıdır. Liberalizm anlayışı, devlet müdahalesinden uzak bir piyasa ve pazar anlayışı içerisinde *“birakınız yapınlar, bırakınız geçsinler”* felsefesini savunmaktadır.¹² Liberal ekonomi, devletin müdahil olmadığı piyasanın, kendi içindeki arz, talep ve fiyat dengesinin serbest piyasa içerisinde bulunacağını savunmaktadır. Bu yaklaşım, serbest piyasa içerisinde geniş özgürlüğe sahip ve devlet müdahalesinden uzak burjuvazinin zenginleşmesine imkân tanıdı.

Sanayi devriminin dayandığı hukuk felsefesi anlayışı da temel felsefesini liberalizmden alan doğal hukuk teorisine dayanmaktadır. Burjuvazi, kendi amaçlarına uygun bir zemin sunan ekonomik anlayışa hizmet eden liberal hukuk teorisini güçlendirme hususunda devleti desteklemiştir. Doğal hukuk/hak teorisi, John Locke'un öncülük ettiği ve kimsenin kimseye kulluk etmediği doğal hak söylemini savunmaktadır.¹³ Burjuvazi bu hukuk anlayışını kralla birlikte feodalite anlayışına karşı savunarak kendi konumunu hem krala hem de halka karşı ilk planda garanti altına almıştır.

Sanayi devrimi adı verilen gelişme, öncelikle pamuk ile buharın buluşması, ardından bunlara elektrik ve gazın dahil olmasıyla birlikte makinalı seri üretim biçimi ile ilk kez İngiltere'de meydana geldi.¹⁴ Ardından

¹¹ Ahmet Cevizci, Felsefe Sözlüğü, Say Yayınları, İstanbul, 2017, ss.1225-1227.

¹² Abdurrahman İlhan Oral/Yener Şişman, Sosyal Politika I, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2018, s.34.

¹³ Adnan Güriz, Hukuk Felsefesi, 12.Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2017, ss.185-186.

¹⁴ Oral/Şişman, ss.33-34.; Ömer Zühtü Altan, Sosyal Politika, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2007, ss.46-47.

diğer Avrupa ülkelerinde ve dünyada hızla varlık gösterdi. Doğa, insan ve hayvanın kas gücü ve bu güce bağlı olarak geliştirilen mekanik teknik araçlarla yapılan üretim sınırlı kapasitedeyken *makine ile buharın evlenmesiyle* üretimde bir devrim yaşandı.¹⁵

Sanayileşmenin yaygınlaşmasıyla birlikte kırsal bölgelerden fabrikaların olduğu kentlere yoğun göçler başlamış ve fabrikalarda çalışmak isteyen işçi arzı giderek artmıştır. Kırsal küçük yerleşim yerlerinde hayvancılık, tarım veya küçük işletmelerde çalışanlar zamanla fabrikalara geçerek vasıflı-vasıfsız işçi statüsünde çalışmaya devam etmiştir.¹⁶ Kentlerde, köyden göçlerle birlikte işçi arzının artmasıyla beraber işverenler, fabrika üretim maliyetini azaltmak ve üretimi olabildiğince artırmak için işçileri zor koşullar altında uzun süreli olarak çalıştırdı. Ayrıca burjuvazinin kendi içindeki sermaye biriktirme yarışı, fabrika sahiplerinin daha çok üretim ve sermaye için işçiler üzerindeki baskısını artırdı.

Burjuvazinin işçilere karşı güttüğü bu politikalar toplumsal çatışmaları, sorunları, işsizliği ve sefaleti meydana getirmiştir. Bu bağlamda işçiler kendi haklarını savunmak için doğal girişimlerde bulunmuşlardır. İşçilerin mücadelesinin zamanla toplum tarafından da destek görmesi, merkezi otoriteyi ve burjuvaziye tedirgin etmiştir.¹⁷ İşçiler ile işverenler arasında meydana gelen bu gerginlikler ve olaylar zaman içerisinde sosyal bir olguya dönüştüğünden işçiler kendi aralarında birliği sağlamak ve adaletsizlikler hususunda farkındalık oluşturmak maksadıyla örgütlendiler. İşçi dayanışmaları ve meslek birliklerinin örgütlenmeleri zaman içerisinde hukuki meşruiyetini kazanarak bu örgütlenmeler ve eylemler işçilerin sendikal hakları arasında kabul edilmiştir.¹⁸ Ayrıca İngiltere’de başlayan işçi örgütlenmeleri ve faaliyetleri doğurduğu sonuçlarla uluslararası alanda etki uyandırarak evrensel işçi haklarının doğuşuna vesile olmuştur.

İngiltere’deki işçi hareketleri sonucundaki ilk kazanımlar yasal düzenlemelere konu olmuştur.¹⁹ İşçilerin bu mücadeleleri sonucunda ilk kez asgari ücret, hafta sonu tatili, günlük sekiz saat çalışma ve çocuk işçiliğinin kaldırılması gibi çalışma hakkı bir çerçeveye oturtulmuştur. Devlet ile burjuvazinin, işçi eylemleri ve talepleri hakkında bir uzlaşma sağlayarak sosyal adaletsizliği gidermeye dönük tedbirler alması sosyal politikanın doğuşunu beraberinde getirmiştir.

B. SOSYAL POLİTİKANIN ANLAMLI

Sanayi devrimi ile adil olmayan koşullarda işverenlere karşı işçilerin mücadelesi ve iş birliği neticesinde adil ücret, çalışma şartlarının

¹⁵ Koray, s.53-54.

¹⁶ Oral ve Şişman, ss.36-37; Altan, ss.32-33.

¹⁷ Altan, ss.43-44.; Koray, s.85

¹⁸ Altan, s.38

¹⁹ Alatlı, ss.1489-1490.

iyileştirilmesi ve tatil hakkı gibi sınırlı olarak elde edilen haklar dar anlamda sosyal politikanın doğuşunu hazırladı.²⁰

Dar anlamda sosyal politika, emek ve sermaye arasındaki çatışmayı azaltarak işçi sınıfının temel sorunlarına yönelik bir politikadır. Bu anlamda sosyal politika bu sorunlara çözüm üretmek için iki araç kullanmıştır.²¹ Birincisi yasalar çıkarılmasını sağlamaktır. İkincisi ise işçilerin kendi haklarını savunması için örgütlenme hakkını aktif ve etkin olarak kullanmasına yardımcı olmaktır. Bu durumda dar anlamda sosyal politika, toplumda belirli sınıfların içinde bulunduğu sosyal adaletsizliği gidermeye dönük devlet faaliyetlerini kapsayıp herkese veya toplumun diğer sınıflarına yönelik değildir. Dar anlamıyla sosyal politika Wagner tarafından, “*devletin işçileri korumak için aldığı tedbirler*” olarak tanımlanmaktadır.²²

Birinci dünya savaşıyla birlikte dar anlamda sosyal politika anlayışı kapsamında işçiler için sosyal güvenlik hakkı tam bir işlerlik kazanırken savaşın etkisiyle birlikte sosyal politikanın işçi sınıfı dışındaki sınıfları da kapsayacak tedbirleri ve faaliyetlerde bulunması gerektiği kanaati dünyada yaygınlaşmaya başlamıştır.²³ İkinci dünya savaşı ile birlikte dar anlamda sosyal politika kavramı, savaş sonrası dünyaya egemen olan sosyal demokrasi, sosyal devlet ve sosyal hukuk ilkesi gibi siyasal ana-yasal gelişmelerle birlikte genişlemiştir. Sosyal demokrasi ve sosyal hukuk devleti anlayışı başta Almanya olmak üzere Batı Avrupa ülkelerinde kurumsal anlamda gelişme göstererek ülke anayasalarında da yer almıştır.²⁴ Ayrıca çoğu ülke sosyal devlet ilkesinin bir parçası olarak sosyal haklara ilişkin anayasal, yasal düzenlemeler yapmıştır. Bu yönüyle sosyal politika, toplumun belirli sınıfı ile sermaye arasındaki ilişkiyi düzenleyen bir kurum olmanın yanı sıra toplumun diğer sınıflarını da kapsayan birçok ekonomik, sosyal ve kültürel hakların devlet tarafından sağlanmasına yönelik politikalar bütünü olmuştur.

Laubier geniş anlamıyla sosyal politikayı, “*belli bir dönemde bir ülkenin ekonomik ve sosyal olanakları dahilinde maddi ve kültürel yaşam koşullarının değiştirilmesi ve düzelmesi amacıyla ulusal düzeyde alınan önlemler bütünü*” olarak tanımlamaktadır.²⁵ Tokol tarafından geniş anlamda sosyal politika, “*ekonomik bakımdan bağımlı ve güçsüz insanların korunması için devlet tarafından oluşturulan bir dizi önlemin güvence altına alınan kimi hak ve özgürlüklerin adıdır.*” şeklinde tanımlamaktadır.²⁶ Talas tarafından ise geniş anlamda sosyal politika, “*amacı sosyal adâlet olan, ekonomi biliminin tarafsız işleyen yasalarını düzeltici ve kapitalist toplum düzeni içinde sınıf savaşımının*

²⁰ Koray, s.33

²¹ Talas, 1992, s.14.

²² İhsan Erkul, Sosyal Politika Dersleri, C.1, 2.Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1988, s.14.

²³ Koray, s.34.

²⁴ Tanör, 1978, ss.70-71.

²⁵ Meryem Koray/Alper Topçuoğlu, Sosyal Politika, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1995, s.2.

²⁶ Aysen Tokol, Sosyal Politika, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı, Bursa, 1997, s.1.

nedenlerini gidermeye dönük önlemler ve politikalar öngören, oluşturan bir denge, uyum ve barış bilimi” olarak tanımlanmaktadır.²⁷

Yukarıda sosyal politikanın geniş anlamına ilişkin tanım ve açıklamaları da göz önünde bulundurarak geniş anlamda sosyal politika; sanayi devrimiyle birlikte ülkelerin güçlenmek adına hem ülke içinde hem de uluslararası düzeyde girdikleri sermaye yarışının sonucunda meydana gelen savaş ve krizler neticesinde evrensel olarak herkesin asgari şartlar içinde insan onuruna uygun yaşamasını sağlamaya dönük uluslararası ve ulusal hukuk belgelerinde sosyal adalet, sosyal hukuk devleti, sosyal haklar ve diğer tedbirler ile devletlerin temel politika anlayışını şekillendiren bir bilim dalıdır. Geniş anlamıyla sosyal politika; işçi hakları, sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, konut, çevre, aile, çocuk ve kadın gibi insanın refah içinde yaşamasını sağlayacak her alana dokunmaktadır.

C. TÜRKİYE’DE SOSYAL POLİTİKANIN OLUŞUMU

Osmanlı’da sosyal politika uygulamaları, daha çok dini kurumlar, vakıflar ve yardımlaşma kültürü ile merkezi kurumsal yapıdan uzak bir biçimde yerine getirilmiştir.²⁸ Osmanlı şer’i ve örfi hukuk sistemini din ve kültür şekillendirmiştir. Bu bakımdan din hukukunun temel kaynağı olmuştur. Osmanlı’da İslam hukukundan kaynaklanan zekat, fitre, adak, kurban, kefare, sadaka ve bağış gibi din eksenli yardımlaşmayı esas alan sosyal devlet uygulamaları çok yaygındı.

Osmanlı’da Batı’da olduğu gibi feodalite düzeninden başlayıp sanayi devrimi ve sonrasına kadarki sürece benzer siyasal, sosyal ve ekonomik çok yönlü sınıf mücadelesi yaşanmamıştır.²⁹ Osmanlı’daki gelişmeler daha çok merkezi otorite, asker ve bürokrasi sınıfının önerileriyle gelişmiştir. Dolayısıyla Osmanlı’da özellikle Tanzimat dönemine kadar İslam Hukuku eksenli bir sosyal devlet anlayışı ve sosyal yardımlaşmanın kurumsal izleri yaşanmış, Tanzimat Dönemiyle birlikte Batı’daki gelişmelere benzer siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmeler olmuştur. Sonuç olarak, Osmanlı döneminde gerek sanayi atılımı gerek de sosyal demokratik gelişmelerin sınırlılığı söz konusudur. Dolayısıyla modern anlamda Osmanlı son dönemindeki küçük çaplı gelişmeler dışında sosyal politikanın gelişimi için koşullar tam olgunlaşmamıştır.

Osmanlı son döneminden Cumhuriyet dönemi Türkiye’sine gelindiğinde siyasal, sosyal, ekonomik ve hukuki bakımdan yeni bir devlet karşımıza çıkmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devleti’nin sahip olduğu gelişmemiş sanayi mirası üzerine kurulmuştur.³⁰ Türkiye

²⁷ Talas, 1992, s.19.

²⁸ Alim Tetik/Adem Korkmaz, "Osmanlı Döneminde Sosyal Politika Uygulamaları", S.27, C.3, 2022, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, ss.423-443.

²⁹ Koray, s.151.

³⁰Serpil Kahraman/Gizem Şişmanoğlu, “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne Devralınan İktisadi Yapı”, S.2, 2019, Uluslararası Sosyal Bilimler Akademi Dergisi, ss.40-52.

Cumhuriyeti Osmanlı'dan ayrı olarak kendi hedeflerini net bir şekilde ortaya koymuştur. Cumhuriyet dönemi devrimleri ve yenilikleri Batılaşmayı ve aydınlanmayı esas alan bir anlayışla daha çok asker, aydın ve üst yönetim tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu bakımdan Cumhuriyet döneminde sosyal politika eksenli gelişmeler ilk başlarda daha çok devletçi bir anlayışla daha dar kapsamlı yasal düzenlemelerle, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ise daha geniş çerçeveli anayasal ve yasal düzenlemelerle gerçekleşmiştir.³¹

Cumhuriyet ilan edilmeden önce özel teşebbüsün ve yatırımın önünü açacak bir politika anlayışına sahip 4 Mart 1923 tarihinde İzmir'de Türkiye İktisat Kongresi yapılmıştır. Liberal anlayışı desteklemek için çıkarılan Teşviki Sanayi Kanunu ve Gümrük Tarife Kanunu ve diğer politikalar ciddi anlamda özel sermayenin hareketliliğini sağlayacak zemin bulamamıştır.³² Bu nedenle Cumhuriyet'in ilk döneminde daha çok devletçilik ilkesi hâkim olmuştur. Cumhuriyet kurulduktan sonra ilan edilen 1924 Anayasası sosyal politikalara dönük açık bir düzenleme içermemekteydi. İkinci dünya savaşından sonra 1961 Anayasası ile ilk kez sosyal politika alanına dönük çok önemli hükümler yer almıştır. 1961 Anayasası'nda sosyal politikaların boyutlarına ilişkin temel ilke ve kavramlar, sosyal haklar ve diğer hükümler belirli sınırlandırmalarla 1982 Anayasası'nda da yer almıştır.

Sonuç olarak, Cumhuriyet döneminde sosyal politika alanında Avrupa ülkeleri yakından takip edilerek kanunlaştırma ve reform çalışmaları yapılmıştır. Sosyal politika alanına ilişkin bu ülkelerin kurumsal ve yasal altyapıları, Türkiye'ye büyük oranda kazandırılmış olsa da tam anlamıyla bu ülkelerin tecrübe ettiği sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmeler, geniş halk kitleleri ve sınıflarını kapsayacak bir şekilde Türkiye'de yaşanmamıştır.

II. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

A. SOSYAL POLİTİKANIN ANAYASALARDA KAVRAMSAL GÖRÜNÜMÜ

1. Sosyal Adalet

Genel anlamda adâlet kavramının şemsiyesi altında bulunan ve bir tür adâlet olan sosyal adâletin tanımında da tam bir mutabakat yoktur. Sosyal adâlet bir anlamıyla toplumun kültür, ekonomi, hukuk ve yaşam gibi fenomenlerden hareketle üretilen bir değer sistemidir.³³ Bu kapsamda sosyal adâlete ilişkin kuram ve yaklaşımlar ahlaktan beslenmektedir.³⁴ Sosyal adâlet, klasik adâletin soyut ve çok katmanlı anlamlarına nazaran daha çok uygulamaya dönüktür. İnsan, bir kavramı anlamaya çalışırken öncelikli olarak onu somut örneklerine bakar. Adâlet kavramına sosyal nitelemesi

³¹ Koray, s.163.

³² Koray, s.167.

³³ Çebi, s.15.

³⁴ Çebi, s.16.

eklenince sosyal kelimesi, siyasal, ekonomik, kültürel ve diğer toplumsal dinamiklerin içinde somut olarak yer aldığı için kavram daha kolay anlaşılacaktır.

Bir an için insanların avcı ve toplayıcı olduğu bir çağı düşünelim. Avcı ve toplayıcı olan iki insan yaşıyormuş. Bu iki avcı insan doğada bir gün ava çıkmış, avcılardan biri diğer avcının avladığı avını almış. Avı alınan avcı diğer avcıya, yaptığının hoş olmadığını(etik), yaptığının suç olduğunu (hukuk), yaptığının günah olduğunu (din) veya yaptığının hiç adil olmadığını söyleyerek bu savlarla avının geri verilmesini isteyebilir. Bu örneğe göre avcı, kendisine yapılına karşı şikayet edeceği bir merci yoksa veya bunların örf, adet ve gelenekleri olan bir cemiyet hayatı içinde değilse ileri savlar sosyal adâletin kapsamından ziyade klasik anlamda adâlete ilişkindir. Bu bağlamda, klasik anlamda adâlet, insanın olduğu her yerde gündeme getirilecek bir fenomen iken sosyal adâlet toprak ve insan unsurunu barındıran ilkel veya gelişmiş bir devletin olduğu zeminde dile getirilecektir. Dolayısıyla sosyal adâlet kavramını devletin olduğu Antik Mezopotamya, Antik Çin, Antik Yunan ve Antik Yunan uygarlıklarında da olduğu ifade edilmektedir.³⁵

Kavramsal bir fenomen olarak sosyal adâlet, felsefi-bilimsel var oluşunu gerçek anlamıyla modernitenin etkisiyle gelişen liberalizm anlayışının doğurduğu sanayi devrimiyle “açık veya gizli olarak toplumsal eşitlik anlayışı ve arayışıyla” ortaya koymuştur.³⁶ Adâlete ilişkin eşitlik ilkesi kaynağını Aristoteles'ten alır.³⁷ Özellikle İngiltere ve Batı Avrupa'nın feodalizmden kapitalizme geçişinde yeni zenginlik ve ticaret yollarını keşfetmesiyle birlikte gelen sanayi devrimi, nüfus artışı, işçi sınıfları ve kentleşmeyi beraberinde getirmiştir.

Doğal adâlet kuramına göre insana tanınan negatif statü haklarına göre devlet sadece güvenlik, savunma ve adâlete dair aktif rol almaktaydı. Bu yaklaşıma göre kişiler kendi özgürlük ölçüsünde elde ettikleri ile yetinmek zorundaydı. Bunun dışında devletin insanlara sağladığı sosyal imkânlar yoktu. Ancak doğal adâlet anlayışına göre kapitalizmin gücü karşında kadın, çocuk ve yaşlıların da olduğu işçi sınıfı ezilmekteydi. Sanayi devrimi bir yandan Avrupa ülkelerinde hızlı bir zenginleşme ile azınlık burjuvazi sınıfını mutlu ederken, diğer sınıflar ciddi düzeyde yoksulluk, barınma, sağlık, eğitim vb. sorunlarla boğuşmaktaydı. Bu koşullar altında devletin aktif rol alarak müdahale yapmaması ve sosyal politikalar geliştirmemesi sosyal adaletsizliğe sebep olmuştu. Sosyal adaletsizliğe karşı siyasal ve kuramsal tepkiler zamanla büyüdü. Bu tepkiler ışığında sosyal demokrasi, sosyal devlet ve sosyal politika gibi ilkeler Batı Avrupa ülkeleri tarafından tartışılmaya ve benimsenmeye başlandı.

Sosyal adâlete ilişkin birçok tanım yapılmaktadır.³⁸ Adâlet kavramının düşünce tarihinde kazandığı anlam ve boyutlar, modernite, feodalizmden

³⁵ Çebi, ss.17-19.

³⁶ Çebi, s.17.

³⁷ Aristoteles, ss.109-111.

³⁸ Onur Sunal, “Sosyal Politika: Sosyal Adalet Açısından Kuramsal Bir Değerlendirme”, S.3, C.66, 2011, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, ss.285-286.

kapitalizme geçiş, doğal haklar, sosyal haklar ve sosyal politikalar gibi olgulara ilişkin yapılan açıklamalar bağlamında sosyal adâlete ilişkin şöyle bir tarif yapabiliriz. Sosyal adâlet, kişi hakları, siyasi haklar çerçevesinde serbest piyasa koşulları altında sermayenin gücüne karşi ezilen insanlara, devlet müdahalesi ve aracılığıyla burjuvazinin elde ettiği zenginliğin, meşru hukuk zemininde onurlu insan yaşamı ve haklarını erişebileceği uygun araçlarla sağlanmasıdır.

Sosyal adâlet bir bakıma, devletin desteği ile zenginleşen burjuvaziye devlet eliyle diyet ödetirilmesi olarak da tarif edilebilir. Bu anlayışa sahip kuramlara liberal kuramlar karşi çıkmaktadır. Sosyal politika aracıyla insanlara devletin destek sağlamasının bağımsız insanlara karşi bir bağımlı insan kitesini oluşturduğunu savunmaktadır.

Sosyal politika, sosyal adâlete hizmet eden bir araçtır. Sosyal devletler, toplumda sosyal adâlet ve eşitliği sağlamak için somut üretim yapacağı aracı sosyal politiklardır. Bir anlamda adâlet eşitlik üzerinden kavramsallaştırıldığında, sosyal politika da sosyal adâletin bir fonksiyonu olarak tanımlandığında, eşitlik ve adâlet sosyal politikanın merkezine yerleştirilmiş olmaktadır.³⁹ Bu bağlamda sosyal adâlet, ahlaki bir zemine bağlı olan klasik anlamdaki adâletin ahlakilik gayesini daha geniş ölçüde sağlanmasına ve adâletin daha somut fenomenler üzerinden sunulmasına katkı sağlamıştır.

2. Sosyal Devlet

Sanayi devrimi toplumunda liberalizm hukuk anlayışı çerçevesinde işçi-işveren ilişkisinde işçi, ağır şartlar altında, uzun süreli ve küçük ücretlerle çalışmak zorunda kaldı. Zaman içerisinde işçilerin tepki göstermesiyle gelişen işçi hareketleri toplumda geniş bir yayılım gösterdi.⁴⁰ Bu durum başta İngiltere’de olmak üzere yukarıdaki gelişmeleri yaşayan devletlerde ekonomik ve sosyal sorunların büyümesine neden olmuştur. Bu sorunlara karşi toplumlardaki siyasal ve sosyal mücadeleler sonucunda liberal devlet anlayışı, bu sorunlara çözüm üretmeye çalışan sosyal devlet olma yolunda önemli adımlar atmaya başlamış oldu.⁴¹ Kapitalizm ile ekonomik zenginliği artan devletler halkın sosyal, ekonomik sorunlarını gidermeye yönelik politikaları artırmaya başladı. Böylelikle vatandaşlara liberal hukuk bağlamında eşit bakan ve eşitsizlikleri doğal gören devletler, sosyoekonomik eşitsizlikleri gidermek için aktif rol almaya başlıyordu.⁴² Sosyal devletin kurumsal olarak başlangıç noktaları ise, İngiltere’de çıkarılan yoksulluk yasaları ile Bismarck tarafından Almanya’da 1883-1889 yılları arasında çıkarılan sosyal sigorta yasalarıdır.⁴³

³⁹ Sunal, s.302.

⁴⁰ Oral/şişman, ss.38-39.

⁴¹ Koray, s.81.

⁴² Koray, s.82.

⁴³ Hasan Yılmaz/Alpcan Acar, “Sosyal Devlet Olabilmenin Anahtarı: Sosyal Politikalar Geliştirebilmek”, S.37, C.17, 2021, Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, ss.4738-4759.

Sosyal devlet anlayışını güçlendiren önemli tarihi kırılımlardan bir tanesi de 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'dır. Ekonomik buhranla birlikte liberalizme dayalı devlet müdahalesinin olmadığı serbest piyasa anlayışının terk edilmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Keynesyen yaklaşım, piyasanın kendi başına tam istihdam ve fiyat dengesinin oluşturamayacağını, bunun için devletin piyasaya ekonomik müdahalesinin olması gerektiğini ileri sürmüştür.⁴⁴ Keynesyen ekonomik model İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ilerleme gösterdi ve gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak kullanılmaya başlandı ve böylelikle devletin piyasaya ekonomik müdahalesi de artmış oldu. Bununla beraber devletlerin kamu harcamaları da artmaya başladı.⁴⁵ Böylelikle, devlet kapitalizmin büyüüp ekonomik sosyal sorunların artmasıyla birlikte, sermaye-emek arasındaki arabulucu rolünü daha geniş halk kitlesine dönük olarak ve sosyal devlet anlayışı ile kurumsal olarak sürdürmeye başlamış oldu.

1929 Ekonomik Buhranı sonrası güçlenen Keynesyen ekonomik yaklaşıma göre devletin piyasaya müdahale imkanına sahip olması ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında sivil ve sosyal demokrasinin güçlenmesiyle birlikte sosyal devlet ilkesi güçlenmiştir. Gelişmiş ülkelerde bu alanda meydana gelen gelişmeler, gelişmekte olan ülkeleri de yakından etkilemiştir. Özellikle savaş sonrasında İtalya, Almanya ve Fransa'da yapılan anayasal düzenlemelerde sosyal hukuk devleti düzenlemesine yer verilmiştir.⁴⁶ Avrupa devletlerinin anayasalarında yer alan sosyal hukuk devleti ilkesi yeni bir hukuki statü kazanarak Türkiye'nin de dahil olduğu 1960-1970 dönemi dünyasında artan bir yaygınlık gösterdi.⁴⁷

Sosyal devlet, insanlığın sosyal, siyasal ve ekonomik alanlara ilişkin yaşadığı tarihsel zorluklara bir çare olarak insanlığın geliştirdiği bir araçtır. Burjuvazi, sanayileşmeyle birlikte işçi sınıfının ve siyasi düşünce akımlarının tepkilerine karşı kendi düzenini devam ettirecek şekilde belli oranda diyet ödemeyi kabul etti. Devletler bu zenginleşmeyi de yok sayacak konumda değildi. Devlet için ülkesinin zenginliği aynı zamanda kendi gücünün de bir göstergesiydi. Bu anlamda, burjuvazi, daha kapsamlı değişikliklerin yapılmasını, hatta sosyalizmden korktuğu için bu ara formüle razı oldu.⁴⁸ Bunların dışında sosyal devlete ilişkin "*kişinin kendini ezen bütün baskılardan kurtulması*", "*gerçek bir özgürlük sahibi kılınması*", "*toplumda sosyal çelişkilerin giderilmesi*", "*sınıflar arası bir dengenin kurulması*" gibi çeşitli tanımlamalar yapılmaktadır.⁴⁹ Ayrıca sosyal devlet, devletin müdahalesinin en az seviyede olduğu liberal devletten veya devletin daha sert müdahalesinin olduğu *jandarma devletten* ayrı olarak, bireyin ve toplumun ekonomik, sosyal ve

⁴⁴ Koray, s.82.

⁴⁵ Koray, s.83.

⁴⁶ Nihat Bulut, "Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı", (<https://hukuk.deu.edu.tr/wp-content/uploads/2020/01/N.Bulut-2.pdf>, s.329).

⁴⁷ A. Aslı Şimşek, "Sosyal Devlet İlkesinin Hukuki Değeri", Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2015, s.15.

⁴⁸ Tanör, 1978, s.108.

⁴⁹ Tanör, 1978 s.107.

kültürel imkanlarını güçlendirmeyi ve sosyal eşitsizliği gidererek sosyal adaleti sağlamaya amaçlayan korumacı bir devlet modellemesidir.⁵⁰

Sosyal devlet ile sosyalist devlet kavramları da birbirinden ayrı şeylerdir. Bu ikisi kavram olarak karıştırılabilmektedir. Sosyalist devlet, felsefesini Karl Marx'dan alan liberal toplum denilen toplumlarda özgürlük yerine *proletarya diktatörlüğü*nün olduğunu iddia eden bireyin özgürlüğü yerine toplumun özgürlüğünü savunan antikapitalist bir yönetim modellemesidir.⁵¹

Yukarıdaki açıklamalardan hareketle sosyal devletin; serbest piyasa koşullarında hızlı bir ivme ile zenginleşen kapitalizmin getirdiği kentleşme, sınıf mücadelesi, güçlenen demokrasiyle birlikte devletin aktif rolünün olmadığı temel hak ve hürriyetlerle sosyoekonomik bakımdan zayıf konumda kalan halk kitlesinin sermaye karşısında ezilmesini engellemek için devletin piyasaya müdahalesi ve halkın sosyal refahını güçlendirmesine dönük girişimler ve sosyal adaleti sağlamaya dönük kurumsal atılımları olarak tarif ve tanımını yapabiliriz. Daha kısa haliyle sosyal devlet, liberal devlet ile sosyalist devlet arasında bir köprüdür.

Sosyal devlet, sosyal adaleti gerçekleştirme yolunda halkın klasik hak ve hürriyetlerinin yanı sıra, insanca yaşamasına sağlamaya dönük sağlık, eğitim, barınma, adil çalışma koşulları, sosyal güvenlik sistemi gibi benzer sosyoekonomik alanlara dönük politikalar geliştirmeyi hedeflemektedir. Bu bakımdan sosyal devlet sosyal hakların etkin kullanılmasında ve sosyal politikaların uygulamada aktiflik kazanmasında çok önemli bir role sahiptir. Sosyal devlet, bir taraftan bir ülkenin vizyon ve misyonu diğer taraftan da devletin sosyal haklar ve sosyal politikalar ile uygulamaya koyduklarıyla da bir ölçüt aracıdır. Bir ülkede sosyal devlet soyut bir hedef olmanın yanı sıra somut bir uygulama ile kendini göstermiş olacaktır.

Sosyal devlet ilkesini benimseyen devlet, aynı ve nakdi yardımların dışında daha kalıcı ve sürdürülebilir sosyal politikalar geliştirmelidir. Bu anlayışı savunan devletler böylelikle, ideal olarak sosyal adaleti tesis etme yolunda popülist anlayışla bu politikaları gütmek yerine toplumsal eşitsizliği azaltacak sosyal politikalarla sosyal devlet olmanın gereğini yerine getirmiş olacaktır.⁵²

Sosyal devlet olmanın gereklerini yerine getirmek isteyen bir devlet, toplumsal düzeyde gelir eşitsizliği başta olmak üzere diğer sosyoekonomik adaletsizlikleri kapatmaya dönük olarak bu desteğe muhtaç kişi, grup ve kurumları desteklemek durumundadır. Dolayısıyla sosyal devlet ile sosyal politikaları birbirini tamamlayan ve destekleyen *mutualist* bir ilişki olarak değerlendirilmek mümkündür.

⁵⁰ Ö. İbrahim Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2019 ss.104-105.

⁵¹ Kaboğlu, 2019, ss.100-101.

⁵² Yılmaz/Acar, s.4754.

3. Sosyal Haklar

a. Doğuşu ve Gelişimi

Sanayi devrimi ile gelişen kapitalizm toplumsal yapı içerisindeki katmanları ve yarılmaları artırmıştır. İşçi sınıfının ağır koşullar altında düşük ücretle çalışması işçilerin ekonomik ve sosyal sorunlarını iyice artırmıştır. Burjuvazinin, feodalizme karşı gücüne sarıldığı liberal hukuk anlayışı, sözleşme serbestisi, girişim hakkı gibi savlarla işçilere karşı kullanılmıştır.⁵³ Bu bakımdan liberal hukuk anlayışının esnek yorumlanabilir ilkeleri halka karşı silah olarak kullanıldı. Bu anlayış ve koşullar altında, kapitalizm insanların emeğini ve onurlu yaşama hakkını tehdit altına aldı. Bu durumda sınıfların sisteme ve devlete tepkisi neticesinde yeni hak ve hürriyetler ortaya çıktı.

İşçi sınıf ve diğer emekçiler, işveren burjuvaziye ve devlete karşı siyasi, ekonomik ve sosyal taleplerini dile getirmek için şartların hukuki zemininin karşı çıkmasına rağmen bir araya geldiler. Bu sınıflar temsil ettikleri kitlenin ekonomik, sosyal ve kültürel sorunlarını ve taleplerini dile getirmek, siyaseten kendilerini meşru bir zemine koymak için öncelikli olarak siyasal hakları elde etmeleri gerekiyordu.⁵⁴ Siyasi haklardan seçme ve seçilme, siyasi örgütlenme ve sendikal hakları elde etmek için uğraşılar. Kapitalizmin içine ittiği ezici düşünce ve uygulamalara karşı işçi sınıfının kendini savunma mekanizması olarak kullanacağı sosyalist düşünceyi de geliştirmiştir. Kapitalist ve sosyalist düşüncelerin çatışmasında devletin meşru müdahalesi ile ara yol bulunmaya çalışılmıştır.

Sanayi devriminin ortaya koyduğu sosyal, siyasal ve ekonomik sonuçlara yönelik tepkiler yapılan ana-yasal düzenlemelerde sosyal hakların yer almasına katkı sağladı.⁵⁵ İngiltere ve Batı Avrupa merkezli bu sosyal haklar dalgalanmasına Fransa, İngiltere ve Almanya öncülük etti. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, İkinci Dünya Savaşı ve demokratik gelişmeler sonucunda sadece azınlığın menfaatine ve mutluluğuna hizmet eden hukuk anlayışından toplumun tamamının iyi yaşam koşullarını elde etmesine yönelik iş hukuku, sosyal güvenlik hukuku anlayışına geçilerek bu alanlarda düzenlemeler yapıldı.⁵⁶ Sosyal, ekonomik ve kültürel taleplere ilişkin öncelikle yasal düzeyde yapılan düzenlemeler, 20. yy.'da ülke anayasalarında, "*çalışma hakkı, öğrenim hakkı, beslenme hakkı, konut hakkı, sosyal güvenlik hakkı, çalışma şartlarının iyileştirilmesiyle ilgili haklar*" şeklinde yer alarak benzer nitelikli düzenlemeler de yapılmıştır.

b. Sınıflandırılması ve Özellikleri

Sosyal hakların isimlendirilmesine ilişkin de çeşitli ifadeler bulunmaktadır. Çoğunlukla "Ekonomik ve Sosyal Haklar", "Ekonomik,

⁵³ Tanör, 1978, s.64.

⁵⁴ Tanör, 1978, s.66.

⁵⁵ Tanör, 1978, s.70.

⁵⁶ Tanör, 1978, s.71.

Sosyal ve Kültürel Hakları” ve “Sosyal Haklar” ifadeleri kullanılmaktadır. Bu alana ilişkin uluslararası sözleşmelerden 1966’da Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme’de de “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar” deyimini kullanılmaktadır. Tanör (1978), sosyal haklar teriminin kullanılmasının daha doğru olduğunu değerlendirmektedir.

Sosyal haklara ilişkin ülke anayasaları, uluslararası sözleşmelerde ve literatürde yazarların yaptığı çeşitli katalog vardır. Bunların içerisinde Tanör (1978)’e göre İsviçre, Fransa, Almanya, İtalya ve 1961 ve 1982 Anayasası; uluslararası belgelerden Amerikan İnsan Hakları ve Ödevler Bildirisi ve Avrupa Sosyal Haklar Yasası’ndan yararlanılarak yapıldığı katalogdaki hakları başlıcaları şu şekildedir: çalışma(iş) hakkı, sendikal haklar, çalışma şartlarına ilişkin haklar, sosyal güvenlik hakkı, ailenin korunması, eğitim hakkı, kültürel haklar, sağlık hakkı ve konut hakkı.

Klasik haklar ile sosyal hakların bir çatışma içinde olduğundan ziyade, uzlaşma içinde olduğu savunulmaktadır.⁵⁷ Sosyal haklar, kişi hak ve hürriyetlerin imkân tanıdığı zeminde kontrolsüz sermayecilik anlayışına, devlet tarafından burjuvazinin sermayesini koruma taahhüdü ile getirilen bir sınırlandırma olarak görülmektedir. Bu görüşe göre kapitalizm klasik haklar söylemi içerisindeki sınırsızlığını devlet arabuluculuğuyla sistemini tamamen bozmadan bir orta yolu bulmaya ikna edilmiştir. Klasik kişi hak ve hürriyetlerinin yanı sıra sosyal hakların ana-yasal bir zemine oturtulması, bireylerin temel hak ve hürriyetlerini daha güçlü yaşamalarına destek olmuştur.

Sosyal hakların yapısal özellikleri amaç, yararlanıcı, ekonomik haklarla ilişkileri ve yükümlülükleri bakımından incelenmektedir.⁵⁸ Sosyal haklar amaç bakımından, ekonomik ve sosyal yönden zayıf konumda olan insanları korumayı amaçlamaktadır.⁵⁹ Bu kapsamda sosyal haklar amaç bakımından, kimi haklarla devlete pozitif görev yüklerken kimi haklarla da anılan pozitif haklara ulaşmak için siyasal ve sosyal araçlar sunar.

Sosyal haklar ilkesel olarak herkese tanınmış haklar olmakla birlikte yararlanıcıları arasında, toplumun ekonomik ve sosyal eşitsizliğe uğrayan kesimi bulunmaktadır. Bu kitlenin içinde bulunanların başında işçiler ve diğer çalışanlar gelmektedir. İşçilere yönelik sosyal haklar arasında, adil ücret hakkı, işyeri sağlığı ve güvenliğine ilişkin haklar, sendikal haklar gibi haklar bulunmaktadır. İkinci yararlanıcı kitle arasında ise kadınlar, çocuklar, hastalar, engelliler ve yaşlılar gibi toplumsal kesim bulunmaktadır. Bunların dışında herkesin yararlanıcısı olduğu çalışma hakkı, sosyal güvenlik hakkı, konut hakkı gibi haklar bulunmaktadır.⁶⁰

Klasik haklar arasında yer alan ekonomik haklar, emeğin karşısında sermayeye hizmet eden mahiyet taşımaktaydı. Ancak sosyal hakların tanınmasıyla birlikte klasik haklar katalogunda yer alan ekonomik hakların

⁵⁷ Tanör, 1978, ss.104-105.

⁵⁸ Tanör, 1978, s.74.

⁵⁹ Tanör, 1978, s.76.

⁶⁰ Tanör, 1978, s.76.

yumuşamasına sebep olmuştur.⁶¹ Buna örnek olarak işçilerin sendikal haklarını kullanmasının “sözleşme serbestliği” ilkesine istisna olarak kabul edilmesi verilebilir.

Sosyal haklar yükümlülük bakımından, birey devlet arasında kurulu dikey ilişkinin yanı sıra yatay ilişkiyi de mümkün kılmasıdır.⁶² Klasik haklara göre, üçüncü bir kişi bireyin kendi temel hak ve hürriyetlerini özgürce seçme ve yaşama hakkı vardır. Bu anlamda üçüncü kişilerin başkasının özgürlük alanına girmeme sorumluluğu vardı. Ancak sosyal haklarda, üçüncü kişiler yapmama edimi dışında yapma edimi altına da girmektedir. Örneğin bir işveren işçisi için yasal olarak yapması gereken tüm yükümlülükleri yerine getirmek zorundadır. Eğer bunu yapmazsa işçi bu kişiye karşı hak iddia etme hakkına sahiptir. Oysa klasik hak anlayışında, üçüncü kişi kişinin hakkının sınırına tecavüz ederse kişi buna karşı devletin organlarına taşıyabilmekteydi.

Sonuç olarak, sosyal haklar klasik hakların herkese yönelik doğuşundan ayrı olarak sanayi devrimiyle birlikte sosyal eşitsizliğe ve adaletsizliğe uğrayan toplumsal sınıfların ve siyasal düşüncelerin tepkilerine karşı doğmuş olup, zaman içerisinde tarihi kapsamını genişleterek sınıfsal haklar olmaktan çıkarak herkese yönelik evrensel haklar olma yönünde gelişme göstermiştir.

B. SOSYAL POLİTİKA-ANAYASA İLİŞKİSİ

Dünya tarihinde hukuki anlamda ilk anayasal belge 15 Haziran 1215 yılında İngiliz Kralı John tarafından çıkarılan Magna Carta'dır. Şekli bakımından kralın diğer fermanlarından ayrı olmayan Magna Carta, içerdiği muhteva yönünden İngiltere ve çok sayıda ülkenin anayasal hareketlerine kaynaklık teşkil etmiştir.⁶³ Magna Carta, feodal baronları tarafından Orta Çağ'ın İngilteresi'nde ilk kez kralın yetkilerinin sınırlandırılan bir belgedir. Magna Carta'nın bu anlamda ayırt edici özelliği kralın yetkisini sınırlandırması ve herkesi kapsamasıdır.⁶⁴

Sanayi devriminin ilk kez gerçekleştiren İngiltere'de bir görüşe göre, liberalliği savunan burjuvazi, kendi kazanımlarını meşrulaştırmak için Magna Carta'yı kendilerine dayanak olarak ileri sürdüler. Magna Carta hem İngiltere hem de dünyada siyasal, sosyal ve hukuki etkilerini sürdüren bir canlı belge hüviyetine sahip olmuştur. Bu bakımdan yazısız anayasaya sahip olan İngiltere hukuk sisteminde Magna Carta, muhtevası itibariyle anayasal canlılığını koruduğu söylenebilir. Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri içerisinde ele alınan ve 1808 yılında Sened-i İttifak benzerlikleri ve ayrılan yönleriyle Magna Carta ile mukayese edilir.

⁶¹ Tanör, 1978, s.77.

⁶² Tanör, 1978, s.78.

⁶³ Ersin İlal, “Magna Carta”, S.1-4, C.34, 2011, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, s.210.

⁶⁴ İlal, 2011, s.210.

Anayasa bir devletin temel hukuki belgesi olarak kabul edilen yazılı veya yazılı olmayan metinlerdir. Maddi anlamda anayasa devletin temel organlarını, yönetimi biçimini ve temel hak ve hürriyetleri düzenleyen belge olarak tanımlanabilir. Diğer taraftan şekli anlamda anayasa normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alan ve değiştirilmesi diğer yasalara göre en zor olan ve hukuk kurallarından oluşan belgelerdir. Maddi anlamda anayasa belgelerinin içinde neyin olup olmayacağı ülkeden ülkeye, tanımdan tanıma değişebileceği için en ideal tanımın şekli anlamda tanımlama olduğunu savunan yazarlar vardır.⁶⁵

Magna Carta örneği ve “anayasa” kavramına ilişkin açıklamalardan hareketle, bir toplumun siyasal, sosyal ve ekonomik gelişiminde anayasal belgeler bazen araç bazen de kaynaklık etmesi bakımından çok önem teşkil etmektedir. Bu anlamda sosyal politika ve ilgili hukuki kurumlarının devletin temel misyonunu ortaya koyan anayasalarda düzenlenmesi, sosyal politikanın kurumsallaşması ve hukuki etkisinin artmasında etkili olmaktadır.

Ülkenin hukuk kuralları, içinde bulunduğu toplumun tarihi, siyasi, ekonomik ve sosyal gerçekliğinden ayrı tutulamaz. Toplumsal gerçeklik hukuk kurallarının belirmesinde bir ayna görevi görebileceği gibi kuralların mahkemeler veya icra edici devlet yöneticileri tarafından yorumlanmasını da göz önünde bulundurur. Bu bağlamda bir toplumun temel hukuki belgeleri olan anayasalar, bir taraftan hukuki yönüyle devletin temel organlarını, işleyişini, görevlerini, ödevlerini, temel hak ve hürriyetler ile sınırlandırma yöntemini, diğer yandan da toplumun ekonomik, sosyal ve siyasal ilkelerini yansıtan *ekonomi politik* belgelerdir.⁶⁶

Anayasaların ekonomi politik, en üst bağlayıcı norm olan anayasalara, ülkenin siyasi ve sosyal gerçekliği ile ülkenin ekonomik anlayışı ve üretim biçimlerinden bakılarak okunabilir.⁶⁷ Bu okuma biçimi, yasaları teknik ve soyut olarak lafzından yorumlamak yerine toplumsal gerçekliği göz önünde bulundurarak yorumlamayı esas alan hukuki gerçeklik/realizm akımına benzerlik teşkil etmektedir.

Sanayi devriminden sonra burjuvazi, krala karşı liberalizmin dayanak söylem olarak kullandığı doğal haklar söylemini ileri sürerek kendi kazanımlarını meşru bir zemine oturtmak için anayasal hareketleri desteklemeleri de anayasaların ekonomik politikğine köken itibarıyla kaynaklık edecektir.⁶⁸ Hatta 1215 yılında İngiliz Magna Carta’sını da bu anlayışlarına dayanak olarak kullandıkları ifade edilmektedir.

Anayasaları ekonomi politik yönden ele alan bu yaklaşım, anayasal metinlerin hazırlandığı ve yapıldığı siyasal, sosyal ve ekonomik koşullar

⁶⁵ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 7.Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, s.51.

⁶⁶ Ali Rıza Aydın, “Anayasaların Ekonomi Politikası” S.120, *Gelenek Dergisi*, (<https://gelenek.org/anayasalarin-ekonomi-politigi-uzerine/>, s.e.t 21.08.2023)

⁶⁷ Aydın, (<https://gelenek.org/anayasalarin-ekonomi-politigi-uzerine/>, s.e.t 21.08.2023)

⁶⁸ Tanör, 1978, s.45.

metinlerin içeriğine doğrudan etki etmektedir. Bu yaklaşım, anayasaların sözü ve özü ile ifade edileni, anayasanın tüm maddelerini kapsayacak bütünsellik içinde okumayı kastetmektedir. Aynı şekilde bu yaklaşıma göre anayasaların yorumu ve uygulama döneminde ulusal-uluslararası ekonomi politik gerçeklik göz önünde bulundurulur.

Anayasaların ekonomi politik okunmasıyla, burjuvaziden başlayan kapitalizmin Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerine nasıl etki ettikleri irdelenmektedir. Bu okuma biçimi ile sosyal politika-ekonomik politika arasındaki ilişki de daha iyi anlaşılacaktır. Anayasalar, ulusal-uluslararası siyasi, ekonomik koşulların dayatmasıyla sunulan ekonomik programları gerçekleştirilecek zemine mi, yoksa toplumdaki sosyal adaletsizliği ortadan kaldırmayı amaç edinen sosyal politikaya mı hizmet etmektedir? Bu ve benzer tip soruların cevabını aramak için 1808 Sened-i İttifak'tan 1982 Anayasası'na kadar ki tüm anayasal gelişmeleri ekonomi politik yönüyle okuyarak anayasal anlamda sosyal politikanın Türkiye'deki gelişimi daha doğru anlaşılacaktır.

III. OSMANLI DÖNEMİ ANAYASAL GELİŞMELERİNDE SOSYAL POLİTİKA

A. SENED-İ İTTİFAK

19. yüzyıl Osmanlı'sında İngiltere ve Batı Avrupa'daki gibi bir sanayileşme ve buna bağlı olarak Batı'daki anlamıyla kurumsal bir sosyal politikanın doğuşu ve gelişimi olmamıştır. Bu bakımdan Sened-i İttifak'ın sosyal politikanın gelişimiyle ilişkisi geniş anlamıyla değerlendirilecektir. Sened-i İttifak, Türk anayasa tarihi bakımından bir milat olarak kabul edilerek hukuki yönüyle çok dikkat çekse de Sened'in siyasal, sosyal ve ekonomik arka planı da değerlendirmeyi hak etmektedir. Bu kapsam içerisinde sosyal politika yönüyle de değerlendirmek gerekir.

Osmanlı yönetim anlayışında, Padişah'a, imparatorluğun birliğine karşı çıkmadan düzenli vergisini ödeyen eyaletlere, yönetsel olarak kendi alanlarında özerklik tanıyan bir sistem vardı. Bu kapsamda, merkezi yönetim eyalet ve taşrada sınırlı kişilerle kendisini muhatap almaktaydı. Âyan ve hanedanlar, bir nevi yönettiği bölgenin milletvekilliğini yapmaktaydı. Bunların dışında bu bölgede, kendi içinde, ayrı adli ve idari teşkilat bulunmaktaydı.

Orta Çağ'ın feodalizm ve kölelik anlayışından hareketle ortaya çıkan burjuvazi ile âyan ve hanedanların arka planındaki siyasal, sosyal, hukuki ve kültürel yapı birbirinden oldukça farklıdır. Bu farklılıkların ilk sebebi yönetim anlayışlarındaki farklılık olmakla birlikte, Osmanlı Devleti'nde şer'i hukuk ve örfi hukuk ekseninde gelişen güçlü bir sosyal adâlet anlayışı bulunmaktaydı. Bu kapsamda Osmanlı'da askeri, ekonomi, vergi ve devlet yönetimini de içine alan kuşatıcı, kökeni bir taraftan İslam öncesi Sasanilere bir taraftan da Aristoteles'e kadar dayandırılan Osmanlı'nın yönetim, hukuk ve ekonomik sisteminde yer tutan "adalet dairesi" kavramı da çok önemli

katkı sağlamıştır.⁶⁹ Ayrıca Osmanlı'da ve eski Türk devletlerinde köleliğe de yer yoktu. Bu iki husus bile sosyal politikanın Batı'daki ve bizdeki gelişimini farklılaştırmaya yetmiştir. Sosyal politika, Batı'da sömürü düzeninin bir sonucu olarak ortaya çıkmışken; sosyal devlet anlayışına sahip, insanı merkeze alan dünya görüşüyle yaşayan Osmanlı'da daha farklı sebeplerle gelişim göstermiştir. Türklerin daha çok göçebe yaşam tarzı ve asker millet düşüncesine hâkim olması, özgürlük anlayışı güçlü bir toplumsal anlayışı da beraberinde getirmişti. Bir taraftan da Orta Asya Türk devletlerinden gelen hakan(kut) anlayışı Osmanlı Devleti'nde de devam etmekteydi. Bu da her daim halkın devlete ve padişaha olan bağlılığını daha da güçlendirmiştir.

Osmanlı'nın duraklama ve gerileme döneminden itibaren birçok alandaki başarısızlıkları taşrada âyan ve hanedanların suistimaline de olanak sağladı. Devlet, yönetimi sıkı tutmak ve kolaylaştırmak için, iltizam ve asker yetkisiyle birlikte âyan ve hanedanları güçlendirdi. Merkezi gücün zayıflamasının da etkisiyle âyan ve hanedanlar kendi bölgelerinde halkın da desteğini alarak özerkleşme eğilimini göstermeye başladı. Kimi zaman bu gücü halkın aleyhine de kullandı. Ancak Osmanlı toplumunda toprağı işleten halk hiçbir zaman köle statüsünde değildi.

Âyan ve hanedanların asayiş, vergi adaletsizliği ve halkın yoksullaşmasına yönelik yönetimsizliği veya açık kastı dolayısıyla merkezi yönetim bu alanda tedbir almak için Sened-i İttifak'a şart koydu. Bu şart, sosyal politikanın amacı olan toplumsal eşitsizliği ortadan kaldırmaya dönük bir hüküm niteliğindedir. Bu bakımdan sosyal politikanın anayasal niteliğe benzer bir belgede geniş anlamda ele alınması önemli bir gelişmedir.

Sened-i İttifakın resmi nüshası kayıtlarda bulunmamaktadır. Ahmet Cevdet Paşanın "Tarih-i Cevdet" isimli tarih kitabındaki nüsha esas alınmaktaydı.⁷⁰ Ancak 1998 yılında Akyıldız, Divan-ı Hümayun Beylikçisi Mehmet İzzet tarafından onaylanan sureti üzerinden diğer yayınlanan metinlerle mukayese ederek yayımlandı.⁷¹ Bu metinle önceki metne dayalı olarak yapılan değerlendirmelerde eksiklik olduğu ifade edilmektedir.⁷²

Sened-i İttifak'ın 5. şartında, "...*Hânedan ve ülke ileri gelenleri ve âyan tek bir gövde olup anarşi ve eşkıyalığı önleyeceklerdir ve fakir halka zulmedenler birlikte cezalandırılacaktır...*"⁷³ şeklindeki hüküm halkın her türlü baskı ve şiddete karşı korunmasını ve sosyoekonomik bakımdan korunmaya muhtaç insanlara karşı gayri hukuki teşebbüs ve fiilleri engellemeyi amaçlamaktadır. Bu da devletin halkını koruduğunun, bürokratik bir anlaşmada halkının güvenliğine ve haklarına öncelik verdiğinin açık bir göstergesi olmuştur.

⁶⁹ Kömbe İlker, "Adalet Dairesinin Teşekkülü ve Temel Kavramlar", Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İslam Felsefesi Bilim Dalı, İstanbul, 2014.

⁷⁰ İlber Ortaylı, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara, 2010, s.393.

⁷¹ Ali Akyıldız, "Sened-i İttifak'ın İlk Tam Metni", S.2, 1998, İslam Araştırmaları Dergisi, ss.209-222.

⁷² Akyıldız, ss. 212-213.

⁷³ Niyazi Berkes, Türkiye'nin Çağdaşlaşma Tarihi, 18.Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2012, s.140.

Sened-i İttifak'ın sosyal politika ile ilişkili hükmü olan yedinci şartına göre⁷⁴, vergi adâletinin sağlanmasına yönelik açık hüküm ve bu konuda gerekli tedbirlerin alınmasına ilişkin ifade bulunmaktadır. Âyan ve hanedanların en önemli yetkilerinden birisi vergi toplama yetkisiydi. Merkezi yönetim bu alanda halka zülüm oluşturacak nitelikteki teşebbüsleri ve yönelimleri engellemek halkı vergi adaletsizliğine ilişkin her türlü tedbiri almaya yönelik bir sosyal politika hedefi ortaya koymuştur. Özellikle bu hüküm, doğrudan vergi yönünden eşitsizliğe ve adaletsizliğe maruz kalan kesimin korumasına olanak sağlamaktadır.

Özetle, teknik anlamda anayasa niteliğine haiz olmayan, ancak içerdiği hükümler bakımından modern anlamda Osmanlı'da ilk anayasal belge olan Sened-i İttifak'la Padişah ile âyanlar arasında yapılan sözleşmeyle Padişah'ın yetkisinin sınırlandırılması söz konusu olmuştur. Sened-i İttifak'ta bilinçli ve kasıtlı bir tercih ile sosyal politikaya dönük doğrudan bir düzenleme olmamıştır. 1808 yılında çıkarılan Sened-i İttifak döneminde İngiltere'de sanayi devrimi daha yeni sayılabilecek bir aşamada olup işçi hareketleri siyasal bir zeminde sosyal infiale dönüşerek işçi hakları eksenli olarak bir kurum ve bilim olarak sosyal politika henüz şekillenmemiştir. Ancak Sened-i İttifak; âyanların köylü halkına zulmetmesini engellemek, asayiş ve güvenliği sağlamak, vergi adaletsizliğini gidermek, sefalet ve yoksulluğu ortadan kaldırmaya dönük hükümleriyle mahiyet bakımından sosyal nitelik taşıyan anayasal bir belgedir. Bu yönüyle geniş anlamda sosyal politikanın alanına hitap eden bazı içerik ve amaçları içinde barındırmaktadır.

B. TANZİMAT FERMANI

İlan edilen Tanzimat Fermanı bir reform hareketi olarak ilan edilen devletin hedef ve amaçlarını ortaya koyan iki üç sayfalık bir belgedir.⁷⁵ Tanzimat Fermanının genel düzeyde hukuki niteliği daha özeldede anayasal niteliği üzerine ciddi tartışmalar bulunmaktadır. Berkes'e göre Tanzimat Fermanı anayasal hatta yasal bir belge değil iken Abadan, Karal ve Tanör'e göre anayasal bir belgedir.⁷⁶

Kanaatimizce Tanzimat Fermanı, Osmanlı Devleti'nin asırlardır süregelen devlet yönetimi, sosyal, siyasal, ekonomik ve hukuki yapısında ciddi değişiklikleri beraberinde getirerek bir anlamda Türkiye Cumhuriyeti'ne giden temel taşlarını atmıştır. Bu bakımdan Tanzimat Fermanının hukuki niteliği, her ne kadar biçim, yöntem bakımından anayasa hüviyetinde olup olmadığı tartışmaya açık olsa da esas bakımından devletin

⁷⁴ Berkes, s.140.

⁷⁵ Halil İnalçık, "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu", C.28, S.112, 1964, Belleten, s.611-614.

⁷⁶ Yavuz Abadan, Tanzimat Fermanı Tahlili, Maarif Matbaası, İstanbul, 1940, ss.39-44. Berkes, 2012, ss. 212-215. Enver Ziya Karal, Osmanlı Tarihi Nizam-ı Cedid ve Devirleri (1789-1856), C.5, TTK Yayınları, Ankara, 1999, ss.588-599. Bülent Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 35.Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2021, ss.92-93.

ve toplumda getirdiği köklü değişiklikler ve anlayışlarla bir anayasal nitelikte belge özelliğini taşımaktadır.

Tanzimat Fermanı'nın girişinde, devletin ve Osmanlı halkının önceki güç ve gelişmişliğinin aksine zayıflık ve fakirliğe dönüştüğünü, tahta çıkıldığı günden beri memleketin çevresinin imarı, halkın refahının artırılmasına ilişkin yararlı işleri amaçlayan devletimiz, devletin ve halkın istidatı ile beş on sene içinde payidar olacağı ifade edilmiştir.⁷⁷

Sosyal politikanın temelinde ekonomik ve sosyal refah önemli bir paya sahiptir. Osmanlı Devleti coğrafi keşifler, yeni ticaret yollarının bulunması ve sanayi devrimiyle birlikte siyasi ve ekonomik gücünü kaybetti. Geleneksel iktisadi anlayışla devam ettirilen üretim, sanayi devrimi ve makineleşme karşısında devleti ve halkı fakirleşmeye itti. Devletin ekonomik gücünün zayıflaması doğrudan askeri gücünü ve siyasi gücünü de etkiledi. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nin halkı daha çok fakirleşti. Lonca sistemi, âyan ve hanedanlar eliyle yürütülen iltizam sisteminin de zayıflaması Osmanlı Devleti'ni yeni reformlar yapılmasına itti.

Kısaca yukarıdaki sosyal, siyasi ve ekonomik koşullarda çıkarılan Tanzimat Fermanı, fakirleşmeyi azaltmak için hedefler belirledi. Tanzimat Fermanı'nın girişindeki bu amaçlar, şer'i ve örfi hukuk eksenindeki geleneksel Osmanlı'yı, modern hukuk ekseninde sosyal devlet olmaya dönük hükümler olarak yorumlamak mümkündür. Nitekim bu kapsamda tanzimat dönemi içerisine hazırlanarak uygulamaya konulan Mecelle ve Dilaver Paşa Nizamnamesi'ndeki çalışmaya ve işçilere hükümler, sosyal devlet ilkesi çerçevesinde hazırlanmış ve sosyal politikaya hizmet eden yasal gelişmelerdir.⁷⁸

Sonuç itibariyle Tanzimat Fermanı, siyasi, sosyal ve ekonomik yönden modern birçok yeniliğe sebep olması ve Cumhuriyet'in kurulmasına dönük sürece katkı sağlaması bakımından bütüncül bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda sosyal devlet ve sosyal politika ile bağ kurulacak bir nitelik ve içeriğe sahiptir.

C. ISLAHAT FERMANI

Tanzimat Fermanı'nın hukuki niteliğine yapılan tartışmalar ve açıklamalar bağlamında, Islahat Fermanı hukuki şekil bakımından ise günümüz modern anayasaları gibi hazırlanan ve sıkı şekil şartına bağlı olan bir hukuk belgesi olmasa da kapsamına aldığı din ve vicdan özgürlüğü, adil yargılanma ve vergi adâleti gibi konular açısından anayasal hüviyete sahip olan ve Padişah'ın tek taraflı iradesiyle ilan edilen anayasal bir belge niteliğine haizdir.⁷⁹

⁷⁷ Halil İnalçık/Mehmet Seyitdanlıoğlu, Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2006, s.1.

⁷⁸ Talas, 1992, ss.40-41.

⁷⁹ Mübahat S.Kütükoğlu, "Ferman", C.12, TDV İslam Ansiklopedisi, 1995, ss.400-406.; Berkes, s.138.; Tanör, 2021, s.54.

Islahat Fermanı'nda Tanzimat Fermanı'nda olduğu gibi doğrudan sosyal politika kavramına atıf yapılmamış olup sosyal politikanın araçları ve amaçları olan ifade ve hükümlere yer verilmiştir. Bunlar ülkenin ekonomik refahını artırmaya yönelik hükümler ile vergilendirme ve mali konulara ilişkin hükümlerdir.

Islahat Fermanı'nın giriş kısmında, Padişah'ın hayırlar saçan birisi olması, gelişmiş ve medenileşmiş Avrupalı devletleri gibi gelişmenin artması, halkın her yönden mutluluğunun artması, bunun için her türlü vasıta ve sebeplerin geliştirilmesi ile adalet vurgusu, sosyal politika ile ilişkisi olan gelişmelerdir. Sosyal politikanın halk için nihai amacı, insanların onurlu ve iyi bir yaşamı elde etmesini sağlamaktır. Bunun için sosyal ve ekonomik eşitsizlikler giderilerek sosyal adaletin sağlanması gerekmektedir. Bu kapsamda, Ferman'ın girişinde modern devlet olma yolundaki araçlar olarak ekonominin güçlenmesi, halkın mutluluğunun artmasına yönelik sosyal devlet ilkesine ilişkin somut gelişmeler olmuştur.

Islahat Ferman'ı her ne kadar Müslümanların din ve vicdan özgürlüğü tanınmadığı ifade edilse de hukuk düşüncesi olarak Tanzimat Fermanı'ndaki şer'i hukuktan sert bir kopuş sergilemektedir. İçerdiği hükümler din, mezhep ve ırk ayrımı yapılmaksızın herkesi kapsamaktadır. Bireyin özgürlüğünü esas alan anlayışa sahip bir felsefeyi barındırmaktadır. Bu bakımdan Islahat Fermanı, feodalizme ve krala karşı halkın da desteğini alan burjuvazinin doğal haklar söylemine -aktörler ve dinamikler farklı olsa da- kısmen benzemektedir. Zira liberalizm anlayışına ve kapitalizme kapalı olan şer'i ve örfi hukuka bağlı Asya tipi üretime sahip Osmanlı topraklarında Islahat Fermanın hükümleri, her sahada liberalizmin güçlenmesine, dolayısıyla kapitalist ekonomik anlayışının Osmanlı sınırlarında artmasına neden olmuştur.⁸⁰

Sosyal politika, devletin sosyal eşitsizlik ve adaletsizliği gidermesine yönelik geliştirdiği politikalarından oluşmaktadır. Kamu finansman kaynağı olan vergi ise devletin piyasaya müdahalesi ve kamu hizmetleri için gelir kaynağı oluşturmasına ilişkin bir kamu politikası uygulamasıdır.⁸¹ Sosyal politika devletin ayırdığı bütçe ile sosyoekonomik bakımdan zayıf olanlara aktardığı kaynaklardan oluşmakta iken vergi devletin gelir kaleminin temelini oluşturmaktadır. Bu bakımdan ikisi arasında ters bir ilişki gözüküyor gibi olsa da sıkı bir ilişki bulunmaktadır.⁸²

Sosyal devlet ilkesini benimseyerek sosyal politikalara önem veren devletler için, sosyal, ekonomik ve kültürel eşitsizliklerin giderilmesinde, devletin vergilendirme ilkelerinin özel bir önemi vardır. Devlet sosyal devlet olmanın bir gereği olarak sosyoekonomik seviyesi yüksek gruplardan gelire oranla aldığı vergiler ile sosyoekonomik gruplara sosyal politika geliştirme için gelir kaynağı oluşturmaktadır. Bu bakımdan devletin vergi dağılımını

⁸⁰ Musa Gümü, "Anayasal Meşrûti Yönetime Medhal: 1856 Islahat Fermanı'nın Tam Metin İncelemesi", S.47, 2008, Bilig/Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi, ss.216-217.

⁸¹ Yakup Karabacak, "Sosyal Politika Aracı Olarak Vergilemenin İşlevleri: Türkiye Örneği", C.62, S.2, 2012, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, s. 225.

⁸² Karabacak, s.226.

adil olarak yapıp yapmadığı, hangi derecede vergi sisteminin sosyal politika aracı olarak kullanıldığını ortaya koyacaktır.⁸³ Dolayısıyla Islahat Fermanı ile vergilendirme alanına ilişkin yer alan hükümler sosyal politikanın gelişimi ile yakından ilişkili olduğu için irdelemekte fayda bulunmaktadır.

Islahat Fermanı'na göre vergilendirme ile ilgili yer alan hükümler özetle şu şekildedir:⁸⁴

Din, mezhep ve ırk ayrımı yapılmaksızın alınan vergiler ile özellikle aşar vergisinin tahsilindeki suistimaller engellenecek.

İltizam usulü yerine doğrudan memur eliyle vergilendirme teşvik edilecek iltizam sistemindeki suistimallere yönelik cezai müeyyideler getirilecek.

Mahalli vergiler ticarete ve ürünlere zarar vermeyecek şekilde tayin edilecek.

Bayındırlık işleri için alınan verginin, uygulama kapsamı genişletilecek.

Tanzimat Fermanı'nda herkesin malına ve kudretine oranla vergi alınmasına ilişkin hüküm Islahat Fermanı'nda din, mezhep ve ırk ayrımı yapılmaksızın adil vergilendirmeyi vurgulamıştır. Bu hüküm, Islahat Fermanı'nın gayrimüslimlere yönelik düzenlemenin açık göstergesi olmuştur. Tarım ürünlerinden alınan aşar vergisi, Osmanlı'nın temel vergi kalemini oluşturmaktaydı. Aşar vergisi, arazinin verimliliği, sulak olup olmaması gibi hususlar gözetilerek hakkaniyet dayalı olarak alınan vergi kalemi iken Tanzimat Fermanı ile yasal eşitlik çerçevesinde belirli bir oran dahilinde tahsil edilmiştir. Bu durum birçok adaletsizliği de doğurmuştur.⁸⁵ Aşar vergisindeki sorunların ve suistimallerin giderilmesine yönelik özel hüküm konulmasının maksadı bununla ilgili olmalıdır.

Tanzimat Fermanı'nda iltizam sisteminin kaldırılmasına ilişkin hükme binaen iltizam sistemi ile ilgili yukarıda yer verilen bilgiler ışığında, tam olarak kaldırılamayan iltizam sistemindeki suistimallerin engellenmesi ve vergilendirme de emanet usulünün verimli bir şekilde yürütülmesi için alınacak tedbirlere ilişkin hüküm bulunmaktadır.

Mahalli vergilerin ticarete ve ürünlere zarar vermeyecek şekilde tayin edilmesine ilişkin hükümde, vergilendirmenin adalete ve hakkaniyete uygun belirlenmesi amaçlanmış olmalıdır.

Bayındırlık işlerine ilişkin alınan vergilerde, verginin uygulandığı yer ve kişi sayısının artırılmasındaki gaye, Osmanlı sınırları içerisindeki sanayinin gelişimine katkı sunmasına yöneliktir. Bu hüküm, Osmanlı sınırları içindeki azınlık konumda olan kapitalist üretim ve sermayeye sahip grupların desteklenmesi ile Avrupa'dan gelen malların ve ürünlerin Osmanlı sınırları içerisindeki dağıtımını hızlandırmaya dönük olduğu düşünülmektedir.

⁸³ Karabacak, s.227.

⁸⁴ Gümüş, ss.219-230.

⁸⁵ Ahmet Tabakoğlu, "Öşür", C.34, 2007, TDV İslam Ansiklopedisi, ss.100-103.

Islahat Fermanı'nda vergilendirmeye ilişkin hükümler, Osmanlı'nın bozulan vergilendirme sisteminin modernleşmesi ve daha adil bir sisteme evrilmesinin yanı sıra, Avrupa'nın kapitalist anlayışına hizmet edecek yasal ve kurumsal bir standarta oturtulmasına da olanak sağlamıştır. Savaş, mali bunalım, dış borç ve ayaklanmalar ile boğuşan Osmanlı Devleti'nin doğrudan toplumun refahını artıracak, sosyal eşitsizlikleri giderecek ve sosyal politikayı güçlendirecek sistemli bir politikasının olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Daha çok Avrupalı devletlerin siyasi, ticari ve ekonomik emellerine hizmet edecek tavizlerden oluşan hükümler olduğu düşünülmektedir.

Islahat Fermanı'nda Tanzimat Fermanı'nda olduğu gibi doğrudan sosyal politika kavramına atıf yapılmamış olup sosyal politikanın araçları ve amaçları olan ifade ve hükümlere yer verilmiştir. Sonuç olarak, liberalizm anlayışına ve kapitalizme kapalı olan şer'i ve örfi hukuka bağlı Asya tipi üretime sahip Osmanlı topraklarında Islahat Fermanı'nın hükümleri, her sahada liberalizmin güçlenmesine, dolayısıyla kapitalist ekonomik anlayışının Osmanlı sınırlarında artmasına neden olmuştur.

Ç. KANUN-İ ESASİ

Osmanlı'nın gerçek anlamda tek ve son anayasa niteliğine haiz belgesi olan Kanun-i Esasi, Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı'na nazaran dış etkenlerin etkisine nispeten daha az bir şekilde bağlı olan önceki Osmanlı anayasal gelişmelerine göre Osmanlı Devleti'nin siyasi, sosyal ve ekonomik yapısına daha çok hitap eden anayasal belgedir. Ayrıca Kanun-i Esasi hükümleri, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile çelişmeyen maddeleri 1924 Anayasası'na kadar uygulanması bakımından hem Osmanlı hem de Cumhuriyet döneminde yürürlükte olan bir anayasadır.

Kânûn-i Esâsî'nin ilk metninin değişikliklerinde doğrudan sosyal politikaya atıf yapan bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak sosyal politika ile ilişkili bazı konulara değinilmiştir. Bunların başında vergi adaletinin sağlanmasına ilişkin hükümler gelmektedir.

Kânûn-i Esâsî'nin 25'inci maddesinde, "*Bir kanuna müstenit olmadıkça vergi rüsumat nâmi ile ve nâmi aherle hiç kimseden bir akçe alınamaz.*" hükmüne göre, bir kanuni hükme dayalı olmaksızın vergi alınamayacağı hüküm altına alınmış olup böylelikle ilk kez verginin yasallığı ilkesi anayasal olarak düzenlenmiştir.⁸⁶ Ayrıca 20'nci maddesinde herkesin kendi mali gücüne oranla vergilendirileceği ifade edilerek vergilendirmede ölçülülük ilkesine yer verilmiştir.⁸⁷ Sosyal politika, sosyoekonomik bakımdan her türlü eşitsizlik ve adaletsizliği gidermeyi amaçlayan bir kurum olduğundan, vergilendirmede adaletin sağlanmasına dönük yapılan anayasal düzenleme, sosyal politikanın sosyal adaleti sağlamaya dönük amacıyla örtüşmektedir.

⁸⁶ Berrin Günay/Asım Furkan Tekir, "Tanzimat Sonrası Vergi Reformlarının Anayasal Vergilendirme İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi", C.24, S.2, 2018, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, s.727.

⁸⁷ A.Şeref Gözübüyük/Suna Kili, Türk Anayasa Metinleri, 2.Baskı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s.29.

1876 Kânûn-i Esâsî'ne 1909 yılında yapılan değişiklikle eklenen 120'nci maddesinde “*Kanunu mahsusuna tebaiyet şartı ile Osmanlılar hakkı içtimaa maliktir.*” hükmü ile ilk kez toplanma özgürlüğü düzenlenmiştir.⁸⁸ İngiltere ve Batı Avrupa’da sanayi devriminin sonucunda siyasal haklar eksenindeki gelişmeler sosyal hakların savunulmasına ve oluşumuna zemin hazırlamıştı. Bu bakımdan Kânûn-i Esâsî ile ilk kez düzenlenen toplanma ve dernek kurma hakları Osmanlı-Türk demokratikleşme tarihinde önemli bir role sahip olmuş ve dolayısıyla sosyal devlet, sosyal demokrasi ve sosyal politikanın gelişimine dolaylı katkı sağlamıştır.

Kanun-i Esasi’de sosyal politikaya ilişkin kasıtlı bir tercih ile konulmuş hüküm bulunmadığını söylemek mümkündür. Ancak vergi ve toplanma hürriyetine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Vergi adaleti her anayasanın sosyal politikadan bağımsız olarak gündeme aldığı bir konu iken toplanma özgürlüğüne ilişkin haklar daha çok işçi hakları temelli olarak Avrupa’da ortaya çıkmış ve sosyal politikanın gelişmesinde önemli bir işlev görmüştür. Bu bakımdan Kanun-i Esasi ile toplanma hürriyetine ilişkin yapılan düzenleme geniş anlamda sosyal politikanın gelişimine katkı sağlayan bir düzenleme olmuştur.

IV. CUMHURİYET DÖNEMİ ANAYASAL GELİŞMELERİNDE SOSYAL POLİTİKA

A. 1921 ANAYASASI

Yeni bir ulus devletinin kuruluş belgesi niteliğinde olan 1921 Anayasası’nın hazırlık çalışmalarında tasarı olarak sunulan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Lahiyası’na bakıldığında barındırdığı halkçılık programı ile yeni bir devletin sosyal devlet temelini oluşturan bir hareket olarak kabul etmek mümkündür.

Taslağın Maksad ve Meslek Başlığı altında sunulan Halkçılık Programında, kapitalizm tepkisi, sosyal adalet ve refaha ilişkin hükümler sosyal politika ile bağlantılı ifadeler olarak kabul edilebilir. Halkçılık programının anayasa metni içerisinde görülmeyip bir hükümet programı olarak kabul edilmesi de o dönemde ortaya konulan politikada sosyal politikanın temellerinin kurulduğunu söylemek mümkün olacaktır.

Halkçılık programının ikinci ve üçüncü maddesinde, halkın hayat ve istiklalini kurtarmayı amaç edinen Türkiye Büyük Meclisi Hükümetinin, halkı emperyalizm ve kapitalizm baskı ve zulmünden kurtarmayı ve hakimiyetin esas sahibini halk kılmayı amaç edindiği ifade edilmiştir.⁸⁹

Ayrıca 4’üncü maddesinde, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti, halkın maruz bulunduğu avâmil-i sefâli, izâle ile esbâb ve vesâit-i saâdet ve refahını temin etmeyi umde-i esâsiye ve binâen-aleyh toprak, maârif, adliye, mâliye*

⁸⁸ Server Tanilli, Anayasalar ve Siyasal Belgeler, Cem Yayınevi, İstanbul, 1976, ss.25-45.

⁸⁹ Serdar Şahinkaya, “Mustafa Kemal Paşa’nın Halkçılık Programı 13 Eylül 1920”, S.32, 2019, Memleket Siyaset Yönetim, s.189.

iktisâd ve ale'l-umûm ictimâi mesâilinde asrın icâbına ve halkın hakikî ihtiyacına göre muktezi teceddüdat ve tesisatı vücuda getirmeyi başlıca vazife addeder.” ifadelerine yer verilmiştir.⁹⁰ Özellikle bu madde de konu edilen halkın yoksulluğu, huzur ve refahına dönük tarım, eğitim, maliye ve iktisat alanında çalışmalarını amaç edinmesi sosyal politikanın amaçlarına dönük hedeflerdir.

Yeni bir ulus devlet kuruluş aşamalarına ve gelişmeleri ile İngiltere ve Batı Avrupa’daki ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler kıyaslandığında aralarında birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Türkiye’de sosyal politikanın gelişiminde, İngiltere ve Batı Avrupa’daki gibi belirli bir halk kitlesi tarafından burjuvazi ve iktidara yönelik tepki gibi bir gelişim olmamıştır. Türkiye’de bu tepki daha çok Avrupalı devletlerin sömürgeci tutumlarına karşı halk ve devlet ile yekpare bir mücadele olarak gelişmiştir. Dolayısıyla ulus devletinin oluşumu, anayasal gelişmelerinin temelinde sosyal adaleti sağlamayı amaçlayan doğal bir sosyal politika anlayışına sahip, anayasa anlayışı aydın, halk ve hükümet tarafından resmen benimsenmiştir. Bu yönüyle Türkiye’nin sosyal politikanın gelişimine ilişkin tutumu temel başlangıç itibariyle tabandan gelen bir ittirme sonucunda ortaya çıkmamıştır. Halkın refahı ve mutluluğu için baştan benimsenmiştir.

Emperyalizm ve kapitalizm karşıtlığını vurgulayan birinci madde ifadesinin, dönemin Bolşevik İhtilali’nin yanında bir görünüm olarak kabul görmemek gerekir. Millî mücadele döneminde kongrelerde vurgulanan misak-i milli, her türlü mandacılığa karşı tepki ile düşünüldüğünde, burada ifade edilmek istenilen sömürgecilğe ve mandacılığa bir tepkidir.⁹¹

Halkçılık programı hükümleri ile de örtüşen 1921 anayasasının birinci maddesindeki “millet” ve “halk” vurgusu sosyal devlet bakımından özel anlam ifade eden bir hükümdür. Sosyal politikanın doğuşuna temel teşkil eden esas, Avrupa’da güçlenen burjuvazinin sosyoekonomik bakımdan zayıf konumda olan sınıfların varlığını hiçe sayan bir tutum içerisinde olmasına tepki olarak doğmuş ve zaman içerisinde kendi kurumsal yapısına bürünmüştü.

Türkiye’nin ekonomik ve sanayi gelişiminde böyle bir tecrübe olmamakla birlikte cumhuriyetin kurucu meclisi ve yönetimi doğrudan kendini halka hizmeti esas alan özünde güçlü bir sosyal devlet ülküsüne sahip olmuştur.

Halkçılık programında kapitalizme eleştiriler bulunmaktadır. Bu yönüyle 1921 anayasası, bir anlamda sosyal eşitlik ve adaleti esas alan, sömürge yerine bağımsızlığı hedefleyen demokratik sosyal devlet ülküsü ile kurulmuştur. Sonuç olarak, 1921 Anayasası yeni ulus devletinin sosyal politikanın doğuşuna ve gelişimine anayasal düzeyde çok güçlü bir katkı sağlamıştır. Ayrıca Anayasa’nın uygulama döneminde yasal düzeyde de sosyal politikanın gelişimine katkı sağlayacak gelişmeler olmuştur.

⁹⁰ Şahinkaya, s.190.

⁹¹ Tanör, 2021, s.148.

B. 1924 ANAYASASI

Milli mücadele her türlü bağımsızlığı kendine esas alan bir çerçevede sürdürülmüştür. Siyasi bağımsızlık kadar ekonomik bağımsızlık da önemsenmiştir. Ekonomik imkân adı altında sömürgeci anlayıştaki müttefik devletlere karşı kararlı bir bağımsızlık mücadelesi verilmiştir. Cumhuriyet ne kapitalist, sömürgeci anlayışını ne de Bolşevik Rusya'sının sosyalist sistemini benimsemiştir. Toplumun ve bireyin özgürlüğünü esas alarak askeri, hukuk, sanayi ve ekonomi alanında gelişmeyi esas almıştır. Bu bakımdan Lozan Barış Antlaşması'ndan önce yapılan İzmir İktisat Kongresi de bu konudaki kararlılığını göstermektedir. Nitekim bu Kongre'de yerli ekonomi ile işçi hakları vurgulanarak refah içinde çalışmanın önemine değinilmiştir.⁹²

1924 Anayasası milletin egemenliğini, meclisin üstünlüğünü ve hürriyeti esas ilkeleri arasına koymuştur. Anayasanın liberal özgürlük anlayışı Batı Avrupa ve İngiltere'nin sosyal politika tarihindeki gibi sosyal, siyasal olguların neticesinde olmamıştır. Avrupa'da liberal özgürlük, öncesinde halkın lehine bir gelişme olsa da zaman içerisinde burjuvazinin sermayesini dilediğince artırması ve kullanması için bir araç konumuna gelmiştir. Oysa Cumhuriyetin benimsediği özgürlük anlayışı, Osmanlı'da Tanzimat Dönemi'nden itibaren gelişen sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmelerin birikimi ile Mustafa Kemal Paşa'nın önderliğindeki milli mücadelenin bir sonucu olarak halkın kendini referans alan bir motivasyonla varlık bulmuştur.

Saltanat yönetimi altında Osmanlı halkı daha çok cemiyet, cemaat gibi sosyal gruplar ile toplumsal liderler ile var olurken Cumhuriyet ile ferdiyeti merkeze alan bir toplum anlayışı esas alınarak bireysel ve toplumsal anlamda refahın sağlanması amaçlanmıştır.

Sosyal politikanın doğuşunu ve gelişimini tarihsel, sosyal ve ekonomik alanındaki dinamik gelişmelere bağlı olarak değerlendirmek gerekmektedir. Osmanlı Devleti'nin geleneksel üretim biçimine bağlı olarak sanayi, ticaret ve ekonomi alanındaki yetersiz gelişimi sonucunda Cumhuriyet ile ortaya konulan amaçları bir bütün olarak ele alıp bu bağlamda Türkiye'deki sosyal politikanın seyrini anlamlandırmak gerekmektedir. Dönemin gelişmiş ülke anayasalarında da açık düzenlemesine yer verilmeyen sosyal politika, sosyal haklar düzenlemeleri 1924 Anayasası'nda da açıkça düzenlenmemiştir.⁹³ Ancak hem Cumhuriyet'in hem de bu dönemdeki anayasal, yasal gelişmelerin temel felsefesi halkın yoksulluğunu ortadan kaldıracak atılımları gerçekleştirmek ve düşünsel, sosyal ve kültürel gelişmişliği yakalamaktır. Bu çerçevede 1924 Anayasası'ndaki bazı maddelere değinmekte fayda vardır.

Anayasa'nın 87'nci maddesinde, iptidai eğitimin devlet mekteplerinde zorunlu olarak verileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm sosyal haklarla

⁹² Talas, 1992, s.59.

⁹³ Ergun Özbudun, 1924 Anayasası, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s.66.

ilişkili olarak yorumlanmaktadır.⁹⁴ Bu hüküm doğrudan devlete zorunlu bir yükümlülük yükleyen hükümdür. Devletin her Türk için bir zorunluluk olarak bu görevi kendine zorunlu kılması, Cumhuriyet dönemindeki tüm eğitim politikaları için ana dayanak olmuştur. Millet Mektepleri ve Köy Enstitüleri 1924 Anayasası'nın uygulama döneminde hayat bulmuş eğitim alanındaki sosyal politika çalışmalarıdır. Devletin sosyal politikayı anayasal anlamda kendine bağlayıcı bir hüküm olarak koyması, anayasal düzeydeki düzenlemenin uygulama için nasıl bir güçlü kurumsal zemin hazırladığını ortaya koyar. Nitekim sonraki anayasal gelişmelerde de eğitim alanındaki düzenlemeler kapsamı genişletilerek devam etmiştir.

Anayasa'nın 70'inci ve 79'uncu maddelerinde çalışma hakkı ve ticaret serbestisine ilişkin hükümler doğrudan sosyal hakları ve sosyal politikaya dönük hükümler değildir. Bu hükümler serbest üretime destek sağlayıcı mahiyetteki hükümlerdir.

1937 yılında yapılan değişiklik ile uygulamada Cumhuriyet Halk Partisi'nin ilkeleri olarak da yer tutmuş olan Cumhuriyetçilik, Milliyetçilik, Halkçılık, Laiklik ve İnkılapçılık Anayasa'nın ikinci maddesine eklenmiştir. 1921 Anayasası'nın teklifinde de Meclise Halkçılık programı olarak sunulan halkçılık sosyal devleti destekleyen bir ilkedir.

Altı ilkenin Anayasa'ya eklenmesine ilişkin Meclis görüşmelerinde vekiller liberal devlet anlayışını eleştirmiştir. Liberalizmin dünyanın her yerinde çöküşe uğradığını, vatandaşları istismar eden bir anlayış olduğunu, Batı'dan kopya edilen fikirlerle memleketin zehirlenmemesi gerektiği gibi hususlar dile getirilmiştir.⁹⁵ Batı Avrupa ve İngiltere'de burjuvaziye karşı işçi grupları tarafından getirilen tepkiler ile örtüşen eleştiriler getirilmiştir. Batı'da sosyal haklar ve sosyal politikanın doğuşundaki temel argüman da liberalizmin sosyal eşitsizliği ve adaleti yok ettiğiydi. Bu bakımdan liberal bir felsefe ile hazırlansa da 1924 Anayasası'nda sosyal devlet ve sosyal politikayı da destekleyen bir uygulama dönemi olmuştur. Nitekim Tanör'de özellikle 1930'dan sonraki Devletçilik politikası ile 1937'deki anayasa değişikliklerini bu kapsamda değerlendirmiştir.⁹⁶

1924 Anayasası'nda da kasıtlı bir şekilde doğrudan sosyal politikaya ilişkin özel hükme yer verilmemiş olup, 87'nci maddesinde ilkokulu eğitiminin devlet tarafından zorunlu olarak verileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm bağlamında uygulama döneminde Millet Dönemleri ve Köy Enstitüleri eğitim hizmetleri verilerek sosyal politika alanında gelişmeler olmuştur. Ayrıca 1937 anayasa değişikliği ile eklenen halkçılık ilkesini de sosyal devlete dönük anayasal bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür.

⁹⁴ Özbudun, 2012, s.65.

⁹⁵ Özbudun, 2012, s.12

⁹⁶ Tanör, 2021, s.311).

C. 1961 ANAYASASI'NDA SOSYAL POLİTİKANIN BOYUTLARI

I. Temel İlke ve Kavramlar

Temel ilkeler; bir konu veya kavramın tutarlı, eleştirel bir biçimde değerlendirilmesine imkân veren ve her türlü tartışmanın dışında tutulan prensipler bütününden oluşmaktadır.⁹⁷ Sosyal politika kavramına ilişkin temel ilkeler; sosyal politikanın doğuşuna kaynaklık eden sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmeler neticesinde oluşmuştur. İlkeler, sosyal politikanın temel felsefesini ortaya koyan kavramlardan türetilmektedir. Çalışmanın ilgili bölümünde, sosyal politikaya ilişkin sosyal demokrasi, sosyal devlet, sosyal vatandaşlık ve sosyal haklar gibi ilgili kavramları ile almıştık. Sosyal politika için “sosyal adalet” bir kavram iken; “sosyal adaleti sağlamak” sosyal politikanın hem bir amacı hem de ilkesidir.

Anayasalar, toplumun kendi sosyal, siyasal ve ekonomik gelişim dinamiklerine göre gelişen temel hukuk metinleri olup düzenlemeye konu aldıkları müesseselerin temel kavram ve ilkelerini ele almaktadır. 1961 Anayasası'nın hazırlandığı dönem koşullarında, İkinci Dünya Savaşı sonrası özellikle Avrupa ülkelerinde sosyal demokrasi, sosyal haklar ve sosyal politikanın ivme kazandığı ve anayasal, yasal olarak tanındığı döneme denk gelmektedir. Türk anayasa tarihinde 1961 Anayasası, bu bakımdan sosyal politikaya temel teşkil eden ilke ve kavramları doğrudan ilk kez konu alan anayasa olmuştur. Nitekim bu konuda sosyal politikanın gelişimine beşiklik eden ve toplumsal taleplerin yansımaları anayasal düzenlemeye konu olan ülkelere kıyasla ileri düzeyde olması tartışmalıdır.

Sosyal, bu alandaki düzenlemelerin halktan gelen bir talep neticesinde gelişmediğini, evrensel gelişmelerin etkisiyle yapıldığını belirtmektedir.⁹⁸ Sonuç olarak, her ne saik olursa olsun Türkiye’de sosyal politikanın anayasal gelişimi bakımından 1961 Anayasası özel bir yere konulmuştur. Anayasanın hazırlanmasına ilişkin ulusal, uluslararası saikler farklı olsa da hukuki bakımdan doğurduğu sonuçlar herkes için geçerli ve etkilidir. Bu kapsamda 1961 Anayasası'nda sosyal politikaya ilişkin temel ilke ve kavramlar Türkiye’de sosyal politikanın gelişiminde dönüm noktası olmuştur.

1961 Anayasası'nın başlangıç metninde, “...sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukuki ve sosyal temelleriyle kurmak için...” şeklindeki ifadelerle, Anayasa'nın Kurucu Meclis tarafından hazırlanıp ve Türk milleti tarafından benimseneceği ifade edilmiştir. Başlangıç metninde sosyal politika ile ilişkili sosyal adalet, toplumsal huzur ve refah, demokratik hukuk devleti ve sosyal temel gibi kavramlar vurgulanmıştır.

Anayasa'nın 2'nci maddesinde başlangıç metninde belirtilen ilkelerin de Cumhuriyetin nitelikleri arasında yer aldığı hüküm altına alınmıştır. Anılan madde ile başlangıç metni anayasa maddeleri arasında vurgulanması, başlangıç metnindeki ilkeleri de güçlendirici bir sonucu beraberinde

⁹⁷ Türk Dil Kurumu, “İlke”, (<https://sozluk.gov.tr/>, s.e.t. 21.08.2023).

⁹⁸ Soysal, s.52.

getirmiştir. Başlangıç metninde yer alan sosyal adaletin sağlanması, toplumun huzur ve refahının sağlanması ve demokratik sosyal hukuk devleti gibi ilkeler sosyal politikanın temelini teşkil eden prensiplerdendir.

Ayrıca 2'nci madde de “sosyal hukuk devleti” vurgusu yapılmıştır. Hukuk devleti, kişilerin temel hak ve hürriyetlerini korumayı ve ihlal edenlere karşı gerekli yaptırımları sağlamayı amaçlar ve her bireyin eşit haklara sahip olduğu vurgular. Ancak sosyal hukuk devleti, hukuk devleti olmanın asgari gerekliliklerinin yanı sıra, toplumsal sınıf ve gruplar arasındaki sosyal adaletsizliği yok etmeyi ve toplumun tüm fertlerinin eşitlik içinde yaşamasını amaçlamaktadır.

Sosyal politikanın temel kavramlarından olan “sosyal haklar” ise üçüncü bölüm “Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler” başlığı altında düzenlenmektedir. Bu konu çalışmanın “Sosyal Haklar” başlığı içerisinde incelenecektir.

1961 Anayasa metni içerisinde sosyal politika ile ilişkili sosyal adalet kavramı, Anayasa'nın başlangıç metni, 10'uncu maddesinin ikinci fıkrası ve 11'inci maddenin ikinci fıkrasında geçmektedir.

1961 Anayasası'nın 53'üncü maddesinde Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırı düzenlenmiştir. Bu madde bir yönüyle devlete genel hedefler gösteren program hüküm mahiyetinde bir yandan da sosyal politika ilkesi barındırmaktadır. Bu maddeye göre, devlet ekonomik gelişmesi ve mali gücünün yeterliliği ölçüsünde ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşma ödevini yerine getirecektir. Bu madde hükmünden hareketle “ekonomik gelişme ve mali yeterlilik ilkesi” sosyal politikanın ilkeleri arasında değerlendirilebilir.

2. Program Kurallar

Program kurallar, konu edilen düzenleme konusuna ilişkin devlete misyon belirleyen ve genel hedefler gösteren prensiplerdir. Bu kurallar içerik itibarıyla soyut ve genel ifadeleri barındırmaktadır. Belirlenen misyon ve hedeflerin hangi organ, kurum tarafından nasıl yapılacağına ilişkin hükümlere yer verilmez. Bu bakımdan bu kurallar, bireyler tarafından talep edilebilir subjektif haklar doğurmayan daha çok Anayasa'nın diğer hüküm ve ilkelerini yorumlayan ve alana ilişkin genel çerçeve çizen hükümlerdir.⁹⁹

1961 Anayasası'nda sosyal politika ile ilişkili olarak birçok program kural maddesi yer almaktadır. Başlangıç maddesi, bir bütün olarak bakıldığında Anayasa'nın amacını, Cumhuriyetin niteliklerini ve devletin görev alanına ilişkin genel vizyon ve hedef sunan bir metindir. Benzer şekilde temel hakların niteliği ve korunması başlıklı 10'uncu maddenin ikinci fıkrasında, devletin temel hak ve hürriyetlerin korunmasını sağlamak üzere engellerin kaldırılmasını ve insanın gelişimi için gerekli şartların sağlanmasına ilişkin ifadeler yer almaktadır. Bu hüküm aynı maddenin birinci fıkrasının aksine devlete doğrudan somut bir görev vermemektedir.

⁹⁹ Tanör, 1978, s.191.

Burada temel hak ve hürriyetlerin korunmasına ilişkin bir çerçeve çizilmektedir.

Bu şekildeki program hükümler özellikle yasa, kanun hükmünde kararname ve diğer mevzuat çalışmaları ile anayasa mahkemesi tarafından yapılan incelemelerde hukuki anlamda bir ölçü niteliğine haizdir. Nitekim anayasa mahkemesinin 1961 Anayasası kapsamında verdiği bir kararda 10'uncu maddenin ikinci fıkrasını ölçü kural olarak kullanmıştır.¹⁰⁰ Benzer şekilde sosyal politika ile ilişkili olan Anayasa'nın 41'inci maddesi bir program kural maddesi özelliğine sahiptir.

3. Yetki Veren ya da Ödev Yükleyen Kurallar

Program kurallar daha çok Devlet için genel hedefler belirleyen ilkelere dönüşmekte iken; yetki veren ya da ödev yükleyen kurallar, çok daha somut görevler ve yetki yükleyen kurallardır. Bu kurallar, gündeme aldığı özel konularda yasama organına veya yürütme organına belirli ödevler yükler.¹⁰¹ Yetkili organ veya kurumun hangi konuda hangi çerçevede çalışma yapması gerektiği belirgindir.

Yetki veren ya da ödev yükleyen kurallara 1961 Anayasası'ndan birçok örnek vermek mümkündür. Bunlardan birisi, "Ailenin Korunması" başlıklı 35'inci maddesidir. Maddenin birinci fıkrasında, "*Aile Türk toplumunun temelidir.*" hükmü yer almaktadır. Anılan hüküm, aileyi Türk toplumunun merkezine koyarak Devlete bu konuda bir vizyon, genel hedef koymaktadır. İkinci fıkrasında ise, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, ailenin, ananın ve çocuğun korunması için gerekli tedbirleri alacağını ve teşkilatı kuracağı hüküm altına alınmıştır.

Benzer şekilde "Toprak mülkiyeti" başlıklı 37'nci maddesinde, toprağın verimli işletilmesi, toprağı olmayan çiftçiye toprak verilmesi ve toprağın işletilmesi için teçhizat sağlanması gibi Devlete ödev yüklemektedir. Aynı şekilde "Çalışma ve sözleşme hürriyeti" başlıklı 40'inci maddenin üçüncü fıkrasında, özel teşebbüslerin işlerliği için gerekli tedbirlerin alınması Devlete ödev olarak yüklenmiştir.

4. Sosyal Haklar

Çalışmanın "Tarihsel ve Kavramsal Çerçeve" başlıklı ikinci bölümü altında sosyal hakların doğuşu, tanımı ve haklar sınıflandırmasında yer aldığı kataloglar, özellikleri, bu hakların tanınmasının önemi ve sonuçları ele alınmıştır. Bu bakımdan bu başlık altında bu başlıklara detaylı olarak değinmeden, yeri geldiğinde 1961 Anayasası bağlamındaki sosyal hakları değerlendirirken değerlendirme yapılacaktır.

Sosyal haklar, klasik kişi hak ve hürriyetlerinde olduğu gibi bir kısmı devlete karışmama ve müdahale etmeme gibi pasif bir rol yükler. Bir kısım

¹⁰⁰ Anayasa Mahkemesi, E:1963, K:1963/244, T: 21/10/1963. (<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1963/244?page=314>, s.e.t 22.08.2023).

¹⁰¹ Tanör, 1978, s.194).

sosyal haklarda Devlete, olumlu edimde bulunma görevi yükler.¹⁰² Örneğin sağlık, eğitim gibi sosyal haklara ilişkin anayasal düzenlemelerde, Devletin bu hakları vatandaşlara sağlamak için gerekli imkanları sağlaması ve tedbirleri alması görevi yüklenir. Bu tür sosyal haklarda bireylerin, hakkın yerine getirilmesini isteme hakları bulunmaktadır.

Özellikle Batı Avrupa'da sosyal hakların anayasal düzenlemelere konu olması, sosyal sınıf ve grupların talebi ile alttan gelen bir talebin yansımaları olmuş iken; 1961 Anayasası'nın sosyal hakları düzenlemesi daha çok 1960'larda küresel düzeyde sosyal haklara ilişkin gelişmelere uyum sağlama, çağın gerisinde kalmamanın bir ürünü olmuştur.¹⁰³

1961 Anayasası'nda sosyal haklar, üçüncü bölümünde "Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler" başlığı altında düzenlenmiştir. Bu başlık altındaki düzenlemelerin hepsi sosyal haklardan oluşmamaktadır. Başlık altında sosyal hakların yanında klasik kişi haklarına yer verilmesi, klasik hakların tarihsel bağlamı içerisinde zamanla sosyal haklarla uyum sağlamaya dönük nisbileşmesi olarak yorumlanmaktadır.¹⁰⁴ Klasik liberal hakların en başlıcalarından olan mülkiyet hakkı da sosyal haklar başlığı altında düzenlenmiştir.

Mülkiyet hakkı, başlangıçta hem derebeylere karşı hem de devlete karşı kutsal bir hak olarak görülmekteydi. Ancak zaman içerisinde burjuvazinin güçlenmesi ile mülkiyet hakkı, sosyoekonomik bakımdan zayıf konumda olan halk sınıflarının erişemediği bir hakka dönüştü. Dolayısıyla 1961 Anayasası'nda olduğu gibi diğer anayasalarda da mülkiyet hakkının bu şekilde düzenlenmesi, herkesin mülkiyet hakkını somut olarak elde etme imkânı ile Devletin bu hakkı sağlama konusunda desteklerini göstermektedir. Toprak mülkiyetinin konu edildiği 37'nci maddede, Devletin toprağı olmayan çiftçiye toprak sağlaması için gerekli tedbirleri almasına ilişkin ifade, Devletin mutlak kişi hakkı olan mülkiyet hakkını sağlamadaki sosyal devlet rolünü ortaya koymaktadır.

Sosyal haklar, devletin sosyal ve ekonomik gelişimi ve mali kaynakları ölçüsünde sınırlı olarak sunabildiği haklardandır. Devlet için bu hakları sağlamak bir zorunluluk değildir. Temel hak ve hürriyetlerde devlet, kişinin haklarını engelleyemez.

Anayasa'nın "Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırı" başlıklı 53'üncü maddesine göre; devletin sosyal haklara ilişkin ödevlerini ancak ekonomik gelişme ile mali kaynakların yeterliliği nispetinde yerine getireceği hüküm altına alınmıştır.

1961 Anayasası; çalışma hakkı, sendikal haklar, sosyal güvenlik hakkı, eğitim hakkı, sağlık ve konut hakkını sosyal haklar kapsamında düzenleme konusu edilmiştir. Ayrıca Anayasa'nın "Ailenin korunması" başlıklı 35'inci maddesi, "Tarımın ve çiftçinin korunması" başlıklı 53'üncü maddesi ve Kalkınma başlığı altında yapılan düzenlemeler de sosyal hakların güçlenmesine katkı sağlayan sosyal nitelikteki düzenlemelerdir. 1982

¹⁰² Özbudun, s.152.

¹⁰³ Soysal, 2019 s.68.

¹⁰⁴ Özbudun, 2019, ss.152-153.

Anayasası içerisinde sosyal haklar 1961 Anayasası ile mukayeseli olarak inceleneceği için bu haklar ayrı ayrı ele alınmayacaktır.

5. Sosyal Politika Bakımından Önemi

Türkiye'nin anayasal tarihinde 1961 Anayasası, sosyal politikanın gelişimi bakımından bir dönüm noktası olmuştur. Anayasa'da sosyal politika kavramına ilişkin açık düzenleme olmamasına rağmen yönetimde ve uygulamada sosyal politikanın işlerlik kazanmasını sağlayacak zemin hazırlanmıştır. Sosyal politikanın gelişiminde, Batı'da tabandan gelen tepkilerin neticesindeki hukuki düzenlemelerin aksine Türkiye'de halktan çok güçlü talep olmamasına rağmen anayasa koyucuların iradeleriyle anayasal gelişmeler öncü olmuştur. İngiltere ve Batı Avrupa'da burjuvazinin olağan dışı yükselmesiyle toplum içindeki meydana gelen sosyal eşitsizlik, gelir dağılımındaki adaletsizlik, sözleşme serbestisi altında kadın ve çocuk başta olmak üzere tüm işçilerin insanca yaşamının hiçe sayılması, sosyal hareketlilik neticesinde sosyal politikayı geliştirmiştir. Bu sosyal olgular neticesinde Devlet, ana-yasal düzenlemelerle müdahale etmiştir. Bu gelişmenin Türkiye'den farkı, toplumun elde ettiği sosyal demokrasi, sosyal devlet ve sosyal haklar gibi kazanımların daha iyi içselleştirilmiş olmasıdır.

Türkiye, Osmanlı'dan bu yana Batı gibi ileri düzeyde zirai ve sınai alanda bir sıçrama geçirmemiştir. Buna rağmen Tanzimat'tan itibaren Batı'nın kazanımını takip etmeyi de bırakmamıştır. 1961 Anayasası'nın hazırlık aşamasında da Türkiye, İkinci Dünya Savaşı sonrasında insan hakları, sosyal demokrasi, sosyal devlet ve refah devlet gibi yeni gelişmeleri anayasaya dahil etmeyi başarmıştır. Hatta bu durum, Türkiye'nin şartlarına göre 1961 Anayasası'nın lüks olup olmadığı tartışmasını yaptırmıştır.¹⁰⁵

1961 Anayasası'nın sosyal politikanın güçlenmesi için kurduğu hukuksal çerçevenin uygulamaya yansımaları üzerinden önemine değinmekte fayda bulunmaktadır.

Anayasa'da ilk kez ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanacağı, Anayasa'nın 41'inci maddesi ile 129'uncu maddesinde hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın 41'inci maddesinde ekonomik ve sosyal hayatın adalet merkezli insanlık haysiyetine yaraşır bir şekilde düzenlenmesi öngörülmüştür. İkinci fıkrasında da yatırımların toplum yararının önceliklerini yöneltmeyi vurgulamıştır. Anayasa'nın 141'inci maddesinde ise kalkınma planlarının hazırlanması, yürürlüğe konması ve uygulanması sürecine ilişkin Devlet Planlama Teşkilatının görevleri için yasa düzenlemesi öngörülmüştür.

Anayasa'daki sosyal devleti ve sosyal adaleti sağlamaya dönük iktisadi ve sosyal kalkınma amacı, Devlet'in odak noktasına toplumsal barışı, toplumsal refahı ve her türlü sosyal adaletsizliği gidermeyi amaçladığını ortaya koymaktadır. Anayasa ile bu kadar güçlü ve çerçevesi net çizilmiş zemin, uygulamada sosyal politikayı doğrudan güçlendirmiştir. Örneğin 1961 Anayasası ile hayat bulan ve 1963-1967 Birinci Yıllık Kalkınma Planında; sosyal adalet, sosyal ve kültürel kalkınma, sosyal hayat gibi çok sayıda sosyal

¹⁰⁵ Soysal, ss.69-71.

politikaya ilişkin kavramsal vurgular yapılmıştır. Böylelikle Planlama ile ortaya konulan amaç, hedef ve tedbirler tüm kamu kurum ve kuruluşları için temel politika aracı olmuştur. Bu şekilde sosyal politikanın hedefleri hayat bulmuş ve kurumsallaşması artmıştır.

Ç. 1982 ANAYASASI'NDA SOSYAL POLİTİKANIN BOYUTLARI

1. Temel İlke ve Kavramlar

1982 Anayasası'nda, doğrudan sosyal politika ilişkili olarak sosyal adalet, sosyal devlet, sosyal haklar ve temel ilke ve kavramlar yer almaktadır. Sosyal politikanın anayasal boyutlarını ortaya koymak için bu ilke ve kavramlara değinmekte fayda bulunmaktadır.

1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası'nda da başlangıç hükümleri yer almaktadır. Anayasa'nın 176'ncı maddesinde de başlangıç kısmının anayasa metnine dahil olduğu hüküm altına alınmıştır. Başlangıç kısmında "*Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu...*" ifadesi yer almaktadır. Metinde "sosyal adalet" ve "onurlu bir hayat sürdürme" şeklinde kullanılan kavramlar sosyal devlet ile ilişkili kavramlardır. 1961 Anayasası başlangıç metninde bu vurgu çok daha net ve güçlü bir şekilde ele alınmıştır.

1961 Anayasası'nda üç yerde yer verilen sosyal adalet kavram ve ilkesine, 1982 Anayasası'nda sadece yukarıda alıntısı yapılan başlangıç metni ile 5'inci maddesinde yer verilmiştir. Sosyal adalet; sosyal devlet, sosyal demokrasi ve sosyal politikayla beraber gelişen bunların nihai amacı olarak nitelendirilecek genel bir çerçeve kavramdır. Sosyal adalet; ekonomi, eğitim, sağlık, çalışma hayatı ve hukuk dahil hayatın her alanını kuşatan ve eşitsizlikleri hakkaniyet esaslı gidermeye çalışan bir ilke olarak nitelendirilebilir.

1982 Anayasası'nın Cumhuriyetin nitelikleri başlıklı 2'nci maddesinde sosyal politikanın temel ilkelerine atıfta bulunulmuştur. Başlangıç ilkeleri, sosyal hukuk devleti ve insan haklarına saygılı vurgulanmıştır. Oysa 1961 Anayasası'nın 2'nci maddesinde "*insan haklarına dayanan*" ifadesi kullanılarak hem temel hak ve hürriyetler hem de sosyal politika boyutu bakımından daha net ve güçlü bir vurgu bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nın 2'nci maddesinde vurgulanan "*toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde*" ifadeler ile başlangıç hükümleri birlikte düşünüldüğünde, "insan haklarına saygılı" ifadesinin, insan haklarını merkeze alan devlet vurgusundan devleti merkeze alan bir hukuk anlayışına dönüş olarak yorumlanmaktadır.¹⁰⁶ Bu yorumun dışında iki ilke arasında önemli bir farkın olmadığını ifade eden görüşler de bulunmaktadır.¹⁰⁷ 2001 yılında

¹⁰⁶ Soysal, s.127.

¹⁰⁷ Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 15.Baskı, Beta Basım, 2017, s.79.

yapılan anayasa değişikliğine ilişkin 14'üncü maddesinde “*insan haklarına dayanan demokratik ve laik Cumhuriyet*” ifadeleriyle iki görüş arasında bir çözüm yolu bulunmuş oldu.

Sosyal politika bakımından önemli temel ilkelerden biri de sosyal devlet ilkesinin sağlanmasıdır. Liberal devletin getirdiği çıkmazları belirli bir eksene oturtmak için 20. yy.'da güçlenen sosyal devlet ilkesi; kişilere, hukuk devleti ilkesi gibi mutlak bir hak vermez. Devlet ekonomik gelişmeler ve mali kaynakları ölçüsünde, ekonomik ve sosyal adaletsizliği azaltmak için görevler üstlenir. Bu bağlamda 1982 Anayasası'nda sosyal devleti, herkesin insanın şerefine yaraşır asgari bir hayat standartlarını sağlamak üzere devletin yükümlülüğünü ifade etmektedir.¹⁰⁸ Ancak 1982 Anayasası'nın arka planındaki ekonomi politikasına bakıldığında, bu yıllarda dünyadaki neoliberalizm akımı ve küreselleşmeyle birlikte *fonksiyonel/işlevsel* devlet söylemleri geliştirilerek, sosyal devlet ilkesinin daha liberal bir eğilim kazanması tartışılmıştır.¹⁰⁹ Bu duruma göre sosyal devlete ilişkin 1961 Anayasası ile kıyaslandığında 1982 Anayasası'nda daha liberal eğilimli bir sosyal devlet anlayışının olduğu ifade etmek mümkündür.

1982 Anayasası'nın “Devletin temel amaç ve görevleri” başlıklı 5'inci maddesinde; toplumun refahı, sosyal hukuk devleti, adalet ve siyasal, ekonomik ve sosyal engellerin kaldırılması gibi bir yönden sosyal politikanın işlerlik kazanması için temeli bir yönden de sosyal politikanın amacı olan ilke ve kavramlara yer verilmiştir. 1961 Anayasası'nda bu maddeye karşılık gelen birebir madde olmamakla birlikte 1961 Anayasası'nın 10'uncu maddesinde karşılığı bulunmaktadır. Maddelerin başlıkları, düzenledikleri bölümler ve madde içeriğindeki lafızlar birlikte dikkate alındığında 1961 Anayasası sosyal politikanın temelini teşkil edecek ilke ve kavramları daha net ve güçlü bir şekilde düzenlemiştir.

1982 Anayasası'nda temel hak ve ödevlerin niteliği, sınırlanması, kötüye kullanmaması ve durdurulmasına ilişkin hükümlerinde 1961 Anayasası'nda olduğu gibi sosyal adalet ve sosyal hak vurgusu bulunmamaktadır. 1961 Anayasası'nın 10'uncu maddesinin ikinci fıkrasında temel hak ve hürriyetlerin kişilere sağlanmasının dışında bu hakların etkili kullanımı için gerekli siyasal, ekonomik ve sosyal zeminin kurulması öngörülmüştür. Bu yönüyle 1961 Anayasası, bu hakların siyasal, ekonomik ve sosyal bakımdan güçlü olanların kudretinde kullanılmaması için Devlete ödev yüklemiştir.

1982 Anayasası'nın iktisadi ve sosyal ödevlerin sınırlarına ilişkin düzenlemeyi konu alan 65'inci maddesinde devletin sosyal ve ekonomik alanlara ilişkin anayasal görevlerini, görevlerin amaç ve önceliklerine göre mali kaynakların imkanı ölçüsünde yerine getireceği hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye karşılık gelen hüküm 1961 Anayasası'nın 53'üncü maddesidir. 1982 Anayasası ile görevlerin, amaç ve önceliklerinin sıralaması göz önünde bulundurulacağı hükmü ile ekonomik ve sosyal ödevler arasındaki sıralama vurgulanmıştır. 1961 Anayasası'nda “iktisadi ve sosyal amaç” ifadesi ile 1982 Anayasası'nda kullanılan “sosyal ve ekonomik görev”

¹⁰⁸ Özbudun, 2019, ss.140-141.

¹⁰⁹ Kaboğlu, s.106.

ifadeleri birbirinden bazı yönleriyle farklılık arz etmektedir. 1982 Anayasası ekonomik ve sosyal görevler deyimiyle Devletin ekonomik ve sosyal alandaki ödevlerini daha sınırlı tutma amacı içinde olduğu düşünülmektedir.

1982 Anayasası'nda 2010 yılında yapılan değişiklikle ilk kez sosyal politika kavramı kullanılmıştır. Düzenleme "Ekonomik Hükümler" bölümü altında yer alan "Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey" başlıklı 166'ncı maddenin 4'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Düzenleme, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında istişari görevde bulunacak olan Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluşuna ilişkindir.

2. Program Kurallar

1982 Anayasası'nda Devlete, birçok madde de genel hedef mahiyetinde ekonomik ve sosyal ödev yüklenmektedir. Program kurallar Devlete doğrudan sorumluluk ve görev yükleyen hükümler değildir. 1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'na kıyasla sosyal politikaya dayanak teşkil edecek program kurallar daha zayıf bir şekilde ifade edilmiştir.

Başlangıç metninde temel hak ve hürriyetlerin sosyal adalet gereklerini yararlanılmasına ilişkin ifade, temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasında sosyal adaletin önemini vurgulayarak Devlete bu konuda bir amaç ve hedef belirlemektedir. Devlet bu amaç bağlamında sadece negatif yükümlülük altında olduğu temel hak ve hürriyetlere ilişkin sorumluluğu yerine getirmenin yanı sıra bu haklardan daha iyi istifade edilmesini sağlamak için toplumdaki ekonomik ve sosyal eşitsizlikleri gidermeyi amaçlamaktadır. Ayrıca Cumhuriyetin nitelikleri başlıklı 2'nci maddesinde sosyal adaletin sağlanmasını amaçlayan Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir devlet olduğuna ilişkin hüküm yer almaktadır. Devletin temel amaç ve görevleri başlıklı 5'inci maddesinde hem sosyal adalet hem de sosyal hukuk devletine ilişkin hedefler bulunmaktadır.

1982 Anayasası'nın Vergi ödevi başlıklı 73'üncü maddesinin ikinci fıkradaki "Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır." hükmü maliye politikasının sosyal amacı ortaya konulmuştur.

Bu program hükümlerin dışında 1982 Anayasası'nın birçok maddesinde sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, kaynakların verimli ve etkin kullanılmasını sağlamak gibi amaç ve hedeflerle program kurallara yer verilmiştir.

3. Yetki Veren ya da Ödev Yükleyen Kurallar

1982 Anayasası'nda Devlete ödev olarak yüklenen ekonomik ve sosyal hükümler bulunmaktadır. Bu hükümler anayasanın farklı bölüm ve maddelerinde dağınık bir şekilde bulunmaktadır. Bunlardan bazıları şu şekildedir:

❖ 5'inci maddede; kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışma amaç ve görevleri Devlete verilmiştir.

❖ 48'inci maddede; Devletin özel girişimlerin ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlarına uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alması görevi yüklenmiştir.

❖ 58'inci maddesinde; Devletin gençleri alkol düşkünlüğünden, uyuşturucu maddelerden, suçluluk, kumar ve benzeri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alır.

❖ 60'ıncı maddesinde; Devletin sosyal güvenliği sağlayacak tedbirleri almasına ve teşkilatı kurmasına ilişkin hüküm bulunmaktadır.

❖ 63'üncü maddesinde; Devletin tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlamaya ve desteklemeye ilişkin tedbirler alacağına ilişkin hüküm bulunmaktadır.

❖ Bu maddelerin dışında; 73'üncü maddesinde vergi adaletine, 46'ncı maddesinde kamulaştırmaya ve 166'ncı maddesinde planlamaya ilişkin milli gelirin daha adil bir şekilde dağılımını sağlamaya dönük hükümlere yer verilmiştir.

Anayasa'da yer verilen yukarıdaki bazı ekonomik, sosyal ve kültürel tedbirlerden hareketle; Devlet, ferdin ve toplumun temel hak ve hürriyetlerini kullanmasının yanı sıra insanca asgari şartlarda yaşamasını sağlayacak koşulları sağlamak için birçok alana müdahale etme ve bu alanlarda düzenleme yapma ödevini yüklenmiştir.

4. Sosyal Haklar

1982 Anayasası'nın üçüncü bölümünde "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" altında ekonomik ve sosyal haklara yer verilmiştir. Ekonomik haklar esasında klasik haklar arasında yer almakla birlikte sosyal devlet, sosyal demokrasi ve sosyal hakların güçlenmesiyle birlikte, ekonomik ve sosyal haklar şeklinde ifade edilerek sosyal vurgusu güçlendirilmiştir. Ekonomik haklar, liberalizmin doğuşu, tarihsel gelişimi ile ekonomik alana özgü olarak ortaya çıkan haklardır. Bu yönüyle daha çok liberalizme hizmet eden hak olarak değerlendirilmektedir.¹¹⁰ Bu hakların kullanımı sınırsız olmayıp Devlet tarafından belirli şartlar altında sınırlandırılması mümkündür. Bu hakların sınırlandırılması hakların, amacını aşan bir maksatla kullanılmasını bir anlamda sınırlayan durumdur.

Anayasa'da düzenlemesine yer verilen "Kıyılardan yararlanma", "Toprak mülkiyeti", "Kamulaştırma", "Devletleştirme ve Özelleştirme" ile "Çalışma ve sözleşme hürriyeti"ne ilişkin hükümler ekonomik haklar arasında yer alıp bunların Devletin sınırlandırması veyahut gerekli tedbirleri almasına ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Sosyal haklar; Anayasa'da yer alan sosyal devlet, sosyal adalet ilke ve program hükümlerinin amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesinde aracı rol oynamaktadır.¹¹¹ Sosyal haklar kişilere içinde bulunduğu sosyal eşitsizlikleri nispeten giderme imkânı tanırken bir taraftan da Devlete bu hakları sağlama yönünde aktif veya pasif görev yükler. Sosyal hakkın kapsamına göre hakkın yararlanıcısı değişmektedir. Bazı haklar, ekonomik ve sosyal durumu zayıf

¹¹⁰ Tanör/Yüzbaşıoğlu, ss.186-187.

¹¹¹ Tanör/Yüzbaşıoğlu, ss.188.

olanlara hitap ederken bazı haklar herkesi kapsamaktadır. Örneğin sosyal güvenlik hakkı herkesin bir hakkı iken bazı haklar yaşlı, engelli veya kadınlara yönelik olmaktadır. Her ne kadar sosyal haklara ilişkin çeşitli sınıflandırmalar yapılmış olsa da tüm sosyal hakların ortak amacı, toplumsal eşitsizliklerin ortadan kaldırarak sosyal adaleti sağlamaya yöneliktir.

1982 Anayasası'nda yer verilen başlıca sosyal hakların içeriği ve kapsamı hakkında aşağıdaki başlıklarda ayrı ayrı açıklama ve değerlendirme yapılacaktır. Konunun ana akışını dağıtmaması ve literatürde ve uygulamada daha çok değinilen haklar ele alınmıştır.

a. Çalışma Hakkı

Sosyal bir varlık olan insan, temel kişi hak ve hürriyetlere sahip olmasının yanı sıra asgari sosyal, ekonomik ve kültürel imkanlara sahip olarak insanca yaşamını sürdürmesi için çalışmaya ihtiyaç duymaktadır. Kişilerin çalışma isteğine karşılık Devlet tarafından herkesin çalışmasına imkân sağlayacak zeminin kurulması gerekmektedir.

Sanayi devrimiyle birlikte, insanlık onuruna yakışmayan çalışma koşullarına karşı ortaya çıkan sosyal tepki sonucunda, Devlet piyasa ile işçi arasında arabulucu rol oynadı. Devlet bir taraftan piyasanın canlılığını koruyarak ülkenin zenginliğini ve üretim kapasitesini artırmak, bir taraftan da zenginliğin ülke insanına asgari sosyal, ekonomik ve kültürel imkânı sunması için hukuksal otorite gücünü kullandı. Piyasanın işçileri çalıştırmasına ilişkin temel prensipler ve ilkeler koydu. Çalışma hakkı da bu iki gücün birbiriyle uzlaşısı neticesinde hukuki bir hakka dönüştü.

Türkiye'de çalışma hakkı ilk kez 1961 Anayasası'nda düzenlendi. 1982 Anayasası'nda ise 49'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasında, çalışmanın herkesin hakkı ve ödevi olduğu düzenlenmiştir. İkinci fıkrasında ise, herkesin hakkı olan çalışma koşullarının sağlanmasına ilişkin Devlete yüklenen pozitif yükümlülöklere ilişkin düzenleme yer almaktadır.

Anılan hüküm 2001'de yapılan anayasa değişikliği son halini almıştır. Metnin ilk halinde "*ışsızleri korumak*" ve "*çalışma barışını sağlamak*" hükmü yer verilmemiştir. Yapılan değişiklik, sosyal hakların ve sosyal devletin güçlenmesi bakımından önem taşımaktadır.

Çalışma hakkına ilişkin 1982 Anayasası'ndaki düzenleme ile 1961 Anayasası'ndaki düzenleme arasında kapsam ve içerik bakımından çok önemli bir fark bulunmamaktadır. Sadece 1982 Anayasası'nda çalışma hakkının herkese sağlanması için piyasanın ekonomik zeminini kurulmasına ilişkin Devlete ödev yüklenmektedir.

b. Adil Ücret Hakkı

Çalışanların asgari ekonomik, sosyal ve kültürel koşulları edinerek insanca bir hayat sürdürebilmeleri için; çalışanlar, çalıştıkları işin türüne, koşullarına ve emeğine karşılık adil bir ücret alma hakkına sahiptirler. Çalışanlara adil ücret hakkı ilk kez 1961 Anayasası'nın 45'inci maddesinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın "Ücrette adalet sağlanması" başlıklı 55'inci maddesinde düzenlenmiştir.

Maddenin birinci fıkrasında, ücretin emeğin karşılığı olduğu şekilde tanımlama yapılmıştır. İkinci fıkrada, çalışanların çalıştıkları işe uygun adil bir ücret almaları ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmalarına Devletin tedbirler alacağı hüküm altına alınmıştır. Üçüncü fıkrada ise, asgari ücretin belirlenmesinde göz önünde bulundurulacak hususların neler olduğu sayılmıştır. 2001 anayasa değişikliği öncesinde hükme göre asgari ücretin belirlenmesinde sadece ülkenin ekonomik ve sosyal durumu etkiliydi. Yapılan değişiklikte birlikte asgari ücretin tespit edilmesinde, çalışanların geçim koşulları ile ülkenin ekonomik durumunun da göz önünde bulundurulacağı hükme bağlanmıştır. Bu hükme göre asgari ücretin belirlenmesine ilişkin kriterler esnetilmiştir. Hükümün lafzından, sayılan kriterlerin dışında başka durumların da asgari ücretin belirlenmesinde esas alınabileceği anlaşılmaktadır.

c. Sosyal Güvenlik Hakkı

Sosyal devlet, sosyal demokrasi, sosyal adalet ve sosyal haklar eksenli ana-yasal gelişmeler ışığında sosyal ilk kez 1961 Anayasası'nda düzenlenen güvenlik hakkı, 1982 Anayasası'nın 60, 61 ve 62'nci maddelerinde daha kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. 60'ıncı madde hükmüne göre; herkesin sosyal güvenlik hakkının olduğu, Devletin sosyal güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı ve bu alanda teşkilat kuracağı hüküm altına alınmıştır.

Sosyal güvenlik ile ilgili 61'inci madde de sosyal güvenlik kapsamında özel olarak korunması gerekenlere ilişkindir. Madde de özel olarak korunması gereken kişiler arasında; şehitler, dul ve yetimler, gaziler, sakatlar, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocuklar sayılmış ve bu gruptaki kişilere ilişkin Devletin alacağı tedbirlere yer verilmiştir.

ç. Sendikal Haklar

Sanayi devrimiyle birlikte İngiltere ve Batı Avrupa ülkelerinde liberal piyasa koşullarındaki ağır çalışma şartlarına karşı tepkilerini koyan işçiler, dönemin doğal koşulları içinde meydana gelen dayanışma ve iş birliği neticesindeki kolektif tepkiler sendikal hakları doğurmuştur.¹¹² Sendikal haklar sosyal hakların elde edilmesinde aracı olmuş temel sosyal haklardır.

Çalışma hayatının bir parçası olan sendika kavramı, meslek birliği anlamına gelmektedir.¹¹³ Sendika hakkı, temelde işçi haklarını savunmak için kullanılan haklar olmakla birlikte zaman içerisinde işverenlere de tanınmıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) kurulması ile sendikal haklara ilişkin uluslararası çalışmalar ve sözleşmeler hazırlanmış, Türkiye'nin de kabul ettiği 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile sendika kurma hakkı tanınmıştır.¹¹⁴

¹¹² Atanur Karaahmetoğlu, "Sendikal Hak ve Özgürlüklerin Önemi ve Ülkemizde İş Hayatında Sendikal Hak ve Özgürlükleri Zayıflatan Etkenler Üzerine Bir Değerlendirme", C.6, S.11, 2020, İş ve Hayat, 2020, s.77.

¹¹³ Karaahmetoğlu, 2020, s.77.

¹¹⁴ Karaahmetoğlu, 2020, ss.79-80.

Türkiye'nin anayasal gelişimi içerisinde sendikal haklar ilk kez 1961 anayasası ile tanınmıştır. 1982 Anayasası'nda sendika hakkı 51'inci madde ve devamındaki maddelerde düzenlenmiştir. Sendika kurma hakkı başlıklı 51'inci maddesine göre, çalışanlar ve işverenler ekonomik ve sosyal hak menfaatlerini geliştirmek için önceden izin almaksızın sendika kurma hakkına sahip olduğu hüküm altına alınmıştır.

Sendikal hakların sınırlandırılmasına ilişkin 51'inci maddenin ikinci fıkrası ile temel hak ve hürriyetlerin genel sınırlandırılmasına ilişkin 13'üncü madde hükmü bulunmaktadır. Genel sınırlandırma hükmüne göre, temel hak ve hürriyetler özlerine dokunulmaksızın hakların düzenlenmesine ilişkin anayasa maddelerindeki nedenlere bağlı olarak sadece kanunla sınırlandırılabilir. Sendika kurma hakkı da ancak milli güvenlik, kamu düzeni gibi anayasa da sayılan hallerde kanunla sınırlandırılabilirdiği hükme bağlanmıştır.

Üçüncü fıkrada işçi niteliğinde olmayan kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca son fıkrada sendikaların tüzük, yönetim ve işleyişlerinin Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamayacağı ifade edilmektedir.

Anayasa'nın "Toplu iş sözleşmesi, grev hakkı ve lokavt" kenar başlığı altındaki 53 ve 54'üncü maddelerinde sendikal hakların türevi mahiyetinde olan işçiler ve işverenlerin toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkına; eğer toplu iş sözleşmesinin yapılması esnasında anlaşmazlık çıkarsa da işçilerin grev ve lokavt hakkına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

d. Sağlık Hakkı

Ekonomik, sosyal ve kültürel hakların içinde bulunduğu ikinci kuşak haklar kategorisi içerisinde yer alan sağlık hakkı içinde barındırdığı diğer kuşak haklarla ilişki içerisindedir. Sağlık hakkının, "yaşama hakkı" ile değerlendirildiğinde temel insan hakları ile bağı yargılama konularında vurgulanmakta olup hatta yargısal talep edilebilirliği tartışılmaktadır.¹¹⁵

Sağlık hakkı; hastanın hakları, yaşama riskini önleyici her türlü tıbbi tedavi imkanlarını ve ekipmanlarını, sağlık çalışanlarının sorumluluklarını ve bu hakkın yerine getirilmesine ilişkin Devletin yükümlülüklerini, bu hakkın yerine getirilmesi için elzem olan sosyal güvenlik hakkı gibi hakları da kendi içinde barındıran bir içerik genişliğine sahiptir.¹¹⁶

1982 Anayasası'nın "Sağlık, çevre ve konut" kenar başlığı altındaki 56'ncı ve 57'nci maddelerinde sağlık, çevre ve konut hakkı düzenlenmiştir. 56'ncı maddesinin birinci fıkrasına göre herkesin *sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının* olduğu hüküm altına alınmıştır. Anılan düzenlemeye göre sağlık hakkı, sadece bedensel ve ruhi hastalıklara karşı korunmayı

¹¹⁵ Muharrem Kılıç, "Pandemik Tehdit Karşısında Sağlık Hakkının Sosyolegal Dinamiği", S.2, 2020, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, ss.10-13bir.

¹¹⁶ İbrahim Şahbaz, "Bir Sosyal Hak Olarak Sağlık Hakkı", S.86, 2009, TBB Dergisi, s.410.

kapsayacak tıbbi tedaviyi kapsayacak şekilde dar çerçevede bırakılmamış. İnsanların yaşadığı bölge, şehirleşme, doğa ve iklim gibi iyi yaşamaya olanak sağlayacak tüm unsurları içerecek mahiyet taşımaktadır. Nitekim maddenin ikinci fıkrasında çevre sağlığı ve korunması bu kapsamda açılmıştır. Bu hükümde sağlıklı ve iyi çevre için Devletin ve vatandaşların yükümlülükleri düzenlenmiştir.

Maddenin üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında ise dar anlamıyla sağlık hakkının kapsamı ve bu hakkın yerine getirilmesi için Devlete düşen yükümlülük düzenlenmiştir. Üçüncü fıkrasında, Devlet herkesin bedensel ve ruhsal sağlığını korumaya dönük olarak sağlık kuruluşlarının kamu hizmetlerinin tek elden yürütmesine ilişkin görev ve sorumluluklarına yer vermektedir. Dördüncü fıkrada da kamu, özel sağlık kuruluşlarının denetimlerinin Devlet tarafından yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Beşinci fıkrasında da sosyal güvenlik hakkı dışında vatandaşların yararlanabileceği genel sağlık sigortasının kanunla kurulabileceğine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Konut hakkı başlıklı 57'nci madde de ise Devletin şehirlerin özellikleri, çevre koşulları ve şehir planlama ilkeleri çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alacağı ve toplu konut yapımına ilişkin girişimleri destekleyeceği hüküm altına alınmıştır.

e. Eğitim Hakkı

İlk kez 1924 Anayasası'nın 87'nci maddesinde düzenlenen eğitim hakkına, 1961 Anayasası'nın hem "Kişinin hakları ve ödevleri" bölümünde hem de "İktisadi ve sosyal haklar" bölümü altındaki "Öğrenimin sağlanması" başlıklı 50'nci maddesinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nda eğitim hakkı, "Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi" kenar başlığı altındaki 42'nci maddesi altında düzenlenmiştir. Maddenin beşinci fıkrasında sosyal hak ve politikalarla ilgili olarak ilköğretimin kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunlu olduğu ve devlet okullarında parasız olduğu hüküm altına alınmıştır. Ayrıca yedinci fıkrasında maddi imkanları yoksun öğrenciler için burs ve başka yollarla devletin yardım yapacağı ifade edilmiştir.

f. Sosyal Hakların Sınırlandırılması

1982 Anayasası'nın 13'üncü maddesinde temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması düzenlenmiş olmasına rağmen 65'inci maddesinde sosyal haklar için özel bir sınırlandırma hükmüne yer verilmiştir. Sosyal hakların sınırlandırılmasına ilişkin 1982 Anayasası'nın "Sosyal ve ekonomik hakların sınırı" başlıklı 65'inci maddesinin ilk düzenlemesine göre, Devlet tarafından *"ekonomik istikrarın korunması gözetilerek, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde"* ekonomik ve sosyal haklar sınırlandırılabilir. Bu hüküm 1961 Anayasası'nın 53'üncü maddesine denk gelmektedir. 1961 Anayasası ekonomik ve sosyal hakların ekonomik gelişme ve mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde sınırlandırılmasını ön görürken 1982 Anayasası sınırlandırılmasında ekonomik istikrarın korunmasını şart koşmuştur. 1982 Anayasası'nın bu hükmüne göre ekonomik ve sosyal hakların yerine getirilmesinde Devlete çok geniş takdir yetkisi bırakılmıştır. Ekonomik

politikalar ile sosyal politikaların sınırının Anayasa’da daha somut bir şekilde düzenlenmemesi sosyal hakların güçlenmesi bakımından önemli riskleri içinde barındırmaktadır. Bu hükme göre Devlet’e somut olarak niçin sosyal politika yapacağına ilişkin anayasal objektif kriter konulmamıştır. Dolayısıyla bu hüküm, sosyal politikalar yerine ekonomik politikaların önceliğe alındığını göstermektedir. Veyahut devlet tarafından halkın memnuniyetini daha yüksek oranda sağlamak için ekonomik politikaların yapısını bozacak derecede sosyal politika yapma kudretini de vermektedir. Hükümün iki yönden de çok esnek olması iki taraflı risk oluşturmaktadır.

1982 Anayasası’nın 65’inci maddesi ile diğer bazı maddelerinde 4709 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik 17 Ekim 2001 tarih ve 24556 sayılı Resmî Gazete ile yürürlüğe girmiştir. Yeni düzenlemeye göre, Devletin sosyal ve ekonomik alanlara dönük belirlenen görevlere ilişkin amaçlarına uygun öncelikler gözetilerek mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır.

5. Sosyal Politikanın Gelişimine Etkisi

1961 Anayasası’nın hazırlandığı ekonomik ve siyasal koşullarda dünyada sosyal demokrasi, sosyal devlet ve sosyal haklar eksenli söylemler popüler iken 1982 Anayasası’nın hazırlandığı dönemde, 1970’lerde Amerika merkezli olarak çıkan ekonomik kriz etkisiyle dünyada tekrar liberal söylemi esas alan neoliberal ekonomik politika anlayışı egemen olmaya başlamıştır.¹¹⁷ Dolayısıyla 1982 Anayasası hem dünyada hem de Türkiye’de meydana gelen ekonomik dalgalanmaların eşliğinde hazırlanan ve arka planında neoliberal ekonomi anlayışının etkileri de görülen bir anayasadır. Göçmen’e (2011) göre 1980 Darbesi sonrasındaki anayasal zeminde Türkiye’de sağ-sol ayrımını ortadan kaldırarak muhafazakâr neoliberal bir zemin kurmak da amaçlanmıştır. 1982 Anayasası ile sosyal devlet uygulaması daha zayıf bir konuma itilerek yerine din merkezli hayırseverlik anlayışının ikame edildiği sosyal politika uygulamaları gelişmiştir.¹¹⁸

İktisadi politika ile sosyal politika arasındaki ilişki tavuk-yumurta paradoksu gibi çetrefilli ve zor değildir. Sosyal politikanın temelinde iktisadi politikaları güçlendirme, sınırlama veyahut sermaye-sosyallik dengesini kurmak düşüncesi yatmaktadır. Hâkim iktisat politikasını engelleyici sosyalist ideolojiler gibi bir sosyal politika anlayışına da pek müsaade edilmemiştir. Bu bakımdan sosyal politika bir anlamda iktisadi politikanın neticesi olarak da değerlendirilebilir.

1961 Anayasası, sosyal politikanın boyutlarını konu aldığı sosyal adalet, sosyal devlet ve sosyal haklarda güçlü bir sosyallik vurgusuna haizdir. 1961 Anayasası’na bütüncül felsefesine bakıldığında da bu durum ortadadır. Ancak 1982 Anayasası ile sosyal devlet, sosyal haklar ve sosyal politika

¹¹⁷ Aynur Uçkaç, “Türkiye’de Neoliberal Ekonomi Politikaları ve Sosyo-Ekonomik Yansımaları”, S.158, 2010, Maliye Dergisi, ss.426-427.

¹¹⁸ İpek Göçmen, “Muhafazakarlık, Neoliberalizm ve Sosyal Politika: Türkiye’de Din Temelli Sosyal Yardım Organizasyonları”, S.58, 2011, Doğu Batı Düşünce Dergisi, ss.118-119.

vurgusu daha ihtiyatlı bir şekilde ifade edilmiştir. Özellikle iktisadi politikalarla uyum gözetilmiştir. Bu bakımdan 1982 Anayasası daha az *sosyal devlet* karakterlidir.¹¹⁹ Anayasada devletin sosyal politikayı imkanları ölçüsünde gerçekleştirilmesine yönelik düzenleme, sınırları ve ölçüsü objektif olarak belirlenmemiş ve denetimden uzak bir hüviyete sahiptir.

Sosyal haklar, kişi hak ve hürriyetleri gibi mutlak korunan haklardan olmayıp Devletin kendi ekonomik imkanları ölçüsünde yerine getirmekle ödevli olduğu haklardandır. Sermaye-emek çekişmesi neticesinde zor koşullarla elde edilen sosyal haklar, varlığını sürdürebilmek için uygun zeminin olma şartına bağlanmıştır. Bu bakımdan sosyal haklar, kapitalizmin kendi imkanlarının el verdiği ölçüde verdiği sınırlı tavizlerden oluşmaktadır. İnsana dair iyi-kötü her türlü talebi pazarlanabilir bir nesneye dönüştüren kapitalizm sosyal hakların da kendi araç ve imkanlarla vatandaşa daha iyi ve etkin sunulacağını savunarak sosyal haklara ilişkin hizmetlerin yürütülmesine talip olmuştur.¹²⁰ Bu bakımdan eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi sosyal haklara ilişkin alanlardaki kamu hizmetlerinin özel sektörü aracılığıyla gördürülmesine imkân sağlanmıştır.

1982 Anayasası'nın *Ekonomik hükümler* başlığı altındaki 166'ncı maddesinde ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasına yönelik Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulmasına ilişkin hüküm bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nın anılan maddesinde 1961 Anayasası'ndan farklı olarak ilk kez "*sosyal politika*" deyimini kullanılmıştır. Madde uyarınca 4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Kanun ile Konsey'in üye seçimi ve amacına ilişkin hükümler bulunmaktadır. Anayasal kurum olan Konsey'in sosyal politikalar bakımından daha etkin rol alması sosyal devlet ilkesinin güçlenmesi bakımından büyük bir öneme haizdir.

Sonuç olarak, 1982 Anayasası 1961 Anayasası'nda ele alınan sosyal adalet, sosyal devlet, ekonomik ve sosyal haklar, devlete ödev yükleyen hükümler ile diğer tedbirlere eşgüdümlü düzenlemeleri devam ettirmiş olsa da dönemin küresel neoliberal ekonomi politikalarının etkisinde kalarak bu kurumları 1961 Anayasası'na nispetle daha zayıf kalmıştır.

SONUÇ

Çalışmada; sosyal politikanın doğuşu, hukuk ve anayasa ile kavramsal ilişkisi, İngiltere ve Batı Avrupa'daki ana-yasal gelişimi de göz önünde bulundurularak, sosyal, siyasal ve ekonomik tarihsel arka planı da dikkate alınan Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinden Sened-i İttifak, Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı, Kanun-i Esasi ile 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasası bağlamında sosyal politikanın; hangi kavram ve ilke, haklar ve program hükümler ile nasıl ele alındığını bulgularıyla ortaya konularak tartışılmıştır.

¹¹⁹ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s.105.

¹²⁰ Umut Omay, Sosyal Haklar, Beta Basım, İstanbul, 2011, ss.136-137.

Yapılan akademik çalışmalarda ya anayasa hukukuna ilişkin hukuksal boyutuyla çalışılmış ya da sosyal politika tarihine ilişkin anayasa hukuku ile ilişki kurulmadan çalışıldığı görülmüştür. Bu kapsamda sosyal politikanın Türkiye'deki anayasal gelişimine ilişkin disiplinler arası, bütüncül bir çalışma bulunmamaktadır. Bu nedenle çalışmanın sosyal politika-anayasa ilişkisine dair literatürdeki boşluğa katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Osmanlı dönemi anayasal gelişmelerinde doğrudan sosyal politikayı esas alan düzenlemelerin olmadığı, yapılan sosyal içerikli düzenlemelerin geniş anlamda sosyal adaleti sağlamaya dönük olmuştur. Ancak Osmanlı döneminde İslam hukuku, örfi hukuk ve toplum hayatında sosyal politikanın araçlarından olan sosyal yardımlaşma ve vakıf kültürünün getirdiği bir sosyal adalet anlayışının bulunduğu görülmektedir.

Cumhuriyet dönemi anayasal gelişmelerine *sosyal* açıdan genel bir değerlendirme yapıldığında; 1921 ve 1924 Anayasaları, halkın desteği ve gücünü arkasına alarak tam anlamıyla sosyal demokrasi mücadelesinin Türkiye'ye has, özgün tarafını ortaya koyan ve Cumhuriyeti kuran bir anlayış ve ruh üzerine inşa edilmiş anayasal gelişmeler olarak özel bir yere sahiptir. Her ne kadar demokratik olmayan bir zemin üzerinde hazırlanmış ve kabul edilmiş olsa da 1961 ve 1982 Anayasaları ise dünyanın ve ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasal zeminin değişim seyrine göre dünyadaki sosyal anayasalara nispet edilecek bir sosyal anayasal gelişmeyi yakalamıştır.

Tarihsel, kavramsal ve toplumun en önemli belgeleri olan anayasalar üzerinden ele alınan sosyal politika; özü itibariyle insanda var olan iyilik erdeminin, tarihi kazanım ve tecrübeler neticesinde merkezine aldığı sosyal adalet ekseninde kurumsal bir yapıya bürünerek insanların ortak iyiliği için hizmet eden bir kuruma dönüşmüştür. Bu bağlamda 1982 Anayasası'nda sosyal adalet, sosyal devlet ve sosyal haklar üzerinden doğrudan ele alınan sosyal politikanın; merkezine sosyal adaleti, insanın refahını ve huzurunu alan müstakil bir kurum olarak kapsamlı bir şekilde anayasal düzenlemeye konu edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Çalışmadan elde edilen bulgular kapsamında sosyal politikanın gelişimine yönelik bazı diğer önerilerimiz şu şekildedir:

❖ Halihazırda yürürlükte olan 1982 Anayasası'nın *Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları* başlıklı 65'inci madde hükmü, sosyal hak ve politikaların Devlet tarafından hangi oran ve ölçütte yerine getirileceğine ilişkin objektif ölçülebilir bir imkân tanımamaktadır. Lafız itibariyle "mali kaynakların yeterliliği" kriteri sosyal hakların sınırlandırılmasına dönük aleyhte bir durum arz etmektedir. Bu düzenlemeye göre Devlet, salt ekonomik politikaların çıkarını güden bir amaç edinse bunun sosyal hak ve politikaların yerine getirilmediği yönünden bir tespiti pek mümkün kılamayacağı gibi; ilk seçeneğe göre daha zayıf bir ihtimal de olsa hükümetlerin siyasi çıkarları için kamu maliyesinin mahvına neden olacak sosyal politika araçlarına sarılması durumunda, bu orantısız sosyal politika uygulamaları neticesinde mali kaynakların ölçüsünün aşıp aşılmadığına ilişkin etkili inceleme ve denetim mekanizması bulunmamaktadır. Bu bakımdan anılan anayasa maddesinde değişiklik ihtiyacı bulunmaktadır.

❖ Anayasal bir kurum olan *Ekonomik ve Sosyal Konsey*'in kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi ve etkinliğinin artırılması üzerine çalışmalar yapılabilir.

❖ Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde çalışması yürütülen kanunların, sosyal haklar ve sosyal politikalar yönünden etki-analizini yapmak üzere *Sosyal Haklar ve Sosyal Politikalar Komisyonu* kurulabilir.

KAYNAKÇA

- Abadan Y, Tanzimat Fermanı Tahlili, Maarif Matbaası, İstanbul, 1940.
- Akyıldız A, “Sened-i İttifak’ın İlk Tam Metni”, S.2, 1998, İslam Araştırmaları Dergisi, ss.209-222.
- Alatlı A, Batıya Yön Veren Metinler, C.4, Kapadokya Meslek Yüksekokulu, 2010.
- Zühtü Altan Ö, Sosyal Politika, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2007.
- Aristoteles, Nikomakhos’a Etik, Çev. Saffet Babür, 4.Baskı, BilgeSu Yayıncılık, Ankara, 2014.
- Aydın A R, “Anayasaların Ekonomi Politikası” S.120, Gelenek Dergisi, (<https://gelenek.org/anayasalarin-ekonomi-politigi-uzerine/>, s.e.t 21.08.2023)
- Niyazi Berkes, Türkiye’nin Çağdaşlaşma Tarihi, 18.Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2012.
- Bulut N, “Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı”, (<https://hukuk.deu.edu.tr/wp-content/uploads/2020/01/N.Bulut-2.pdf>, s.329).
- Cevizci A, Felsefe Sözlüğü, Say Yayınları, İstanbul, 2017.
- Çebi S S, Sosyal Adalet: Tarihsel ve Kuramsal Bir Bakış, On İki Levha Yayıncılık, 2012.
- Erkul İ, Sosyal Politika Dersleri, C.1, 2.Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1988.
- Göçmen İ, “Muhafazakarlık, Neoliberalizm ve Sosyal Politika: Türkiye’de Din Temelli Sosyal Yardım Organizasyonları”, S.58, 2011, Doğu Batı Düşünce Dergisi, ss.115-144.
- Gözler K, Türk Anayasa Hukuku, 7.Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009.
- Gözübüyük Ş/Kili S, Türk Anayasa Metinleri, 2.Baskı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.
- Gümüş M, “Anayasal Meşrûti Yönetime Medhal: 1856 Islahat Fermanı’nın Tam Metin İncelemesi”, S.47, 2008, Bilig/Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi, ss.219-230.
- Günay B/Tekir A F, “Tanzimat Sonrası Vergi Reformlarının Anayasal Vergilendirme İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, C.24, S.2, 2018, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, ss.711-742.
- Güriz A, Hukuk Felsefesi, 12.Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2017.
- İlal E, “Magna Carta”, S.1-4, C.34, 2011, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, ss.210-242.

İnalçık H, “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu”, C.28, S.112, 1964, Belleten, ss.603-622.

İnalçık H/Seyitdanlıoğlu M, Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2006.

Kaboğlu Ö İ, Anayasa Hukuku Dersleri, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2019.

Kahraman S/Şişmanoğlu G, “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne Devralınan İktisadi Yapı”, S.2, 2019, Uluslararası Sosyal Bilimler Akademi Dergisi, ss.40-52.

Karahmetoğlu A, “Sendikal Hak ve Özgürlüklerin Önemi ve Ülkemizde İş Hayatında Sendikal Hak ve Özgürlükleri Zayıflatan Etkenler Üzerine Bir Değerlendirme”, C.6, S.11, 2020, İş ve Hayat, 2020, ss.75-99.

Karabacak Y, “Sosyal Politika Aracı Olarak Vergilemenin İşlevleri: Türkiye Örneği”, C.62, S.2, 2012, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, ss.223-252.

Karal E Z, Osmanlı Tarihi Nizam-ı Cedid ve Devirleri (1789-1856), C.5, TTK Yayınları, Ankara, 1999.

Kılıç M, “Pandemik Tehdit Karşısında Sağlık Hakkının Sosyolegal Dinamiği”, S.2, 2020, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, ss.1-46.

Koray M, Sosyal Politika, 3.Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008.

Koray M/Topçuoğlu A, Sosyal Politika, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1995.

Kömbe İ, “Adalet Dairesinin Teşekkülü ve Temel Kavramlar”, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İslam Felsefesi Bilim Dalı, İstanbul, 2014.

Kütükoğlu M S, “Ferman”, C.12, TDV İslam Ansiklopedisi, 1995, ss.400-406.

Omay U, Sosyal Haklar, Beta Basım, İstanbul, 2011.

Oral A İ/Şişman Y, Sosyal Politika I, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2018.

Ortaylı İ, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara, 2010.

Özbudun E, 1924 Anayasası, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

Soysal M, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.

Sunal O, “Sosyal Politika: Sosyal Adalet Açısından Kuramsal Bir Değerlendirme”, S.3, C.66, 2011, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, ss.283-305.

Şahbaz İ, “Bir Sosyal Hak Olarak Sağlık Hakkı”, S.86, 2009, TBB Dergisi, ss.405-423.

Şahinkaya S, “Mustafa Kemal Paşa’nın Halkçılık Programı 13 Eylül 1920”, S.32, 2019, Memleket Siyaset Yönetim, ss.183-194.

Şimşek A A, “Sosyal Devlet İlkesinin Hukuki Değeri”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2015.

Tabakoğlu A, “Öşür”, C.34, 2007, TDV İslam Ansiklopedisi, ss.100-103.

Talas C, Toplumsal Politika, 5.Baskı, İmge Yayınevi, İstanbul, 1995, ss.25-30.

Talas C, Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1992.

Tanilli S, Anayasalar ve Siyasal Belgeler, Cem Yayınevi, İstanbul, 1976.

Tanör B, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, May Yayınları, İstanbul, 1978.

Tanör B/Yüzbaşıoğlu N, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 15.Baskı, Beta Basım, 2017.

Tanör B, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 35.Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2021.

Tetik A/Korkmaz A, "Osmanlı Döneminde Sosyal Politika Uygulamaları", S.27, C.3, 2022, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, ss.423-443.

Tokol A, Sosyal Politika, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı, Bursa, 1997.

Uçkaç A, "Türkiye'de Neoliberal Ekonomi Politikaları ve Sosyo-Ekonomik Yansımaları", S.158, 2010, Maliye Dergisi, ss.422-430.

Yılmaz H/Acar A, "Sosyal Devlet Olabilmenin Anahtarı: Sosyal Politikalar Geliştirebilmek", S.37, C.17, 2021, Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, ss.4738-4759

Anayasa Mahkemesi, E:1963, K:1963/244, T: 21/10/1963. (<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1963/244?page=314>, s.e.t 22.08.2023).

Türk Dil Kurumu, "Ana", (<https://sozluk.gov.tr/>, s.e.t. 21.08.2023).

Türk Dil Kurumu, "İlke", (<https://sozluk.gov.tr/>, s.e.t. 21.08.2023).

www.aym.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr