

I.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
No:42 (Mart 2010)

YOKSULLUK VE SOSYAL DISLANMAYLA MÜCADELEDE FRANSIZ HUKUKUNDAN BİR ÖRNEK: TUTUNMA GELİRİ

Sebnem GÖKÇEOĞLU BALCI*

Özet

Güvenceli asgari gelir, sosyal koruma hukukuna yeni girmiş bir kurumdur. En genel anlamda, toplumun yoksul ve egemen yaşam biçiminden dışlanmış olan kesimlerinin asgari düzeyde geçim olanaklarına kavuşturulması ve toplumla olan bağlarının güçlendirilmesi için devlet tarafından yapılan bir tür sosyal yardım olarak tanımlanabilir. Güvenceli asgari gelirin öznesi işçi değil, yoksuldur. İssizler veya gelip geçici işlerde düşük ücretle çalışanlar veya fizik ya da ruhsal bir engeli nedeniyle çalışamayanlar, yaşlılık veya bostanma gibi nedenlerle yoksul duruma düşenler, toplumun kıyısındakiler, tutunamayanlar, dışlananlar, marjinaler bu gelire hak kazanır. Güvenceli asgari gelir, bir üst kavramdır. Her ülkenin yasal düzenlemelerinde, bu kurum farklı adlandırılmıştır. Güvenceli asgari gelirin Fransız hukukunda somutlaşmış şekli, tutunma geliridir.

Anahtar Kelimeler : Yoksulluk, Sosyal Dislanma, Sosyal Yardım,
Güvenceli Asgari Gelir

" Revenue Minimum D'insertion" : An Example For The Struggle Against The Poverty And Social Exclusion From The French Social Law.

Abstract

Guaranteed minimum revenue is a new institution for law of social protection. By and large this concept is a kind of social aid by the state to the poor and excluded. Besides those people strengthen their commitments and social connection with the society with the help of guaranteed minimum revenue. The subject of guaranteed minimum revenue is not laborer but the poor. The unemployed, the disabled, the people who are isolated and marginals deserve the revenue. Guaranteed minimum revenue is a superior concept. This institution has been named in a different way in each country's legal system, for example "revenu minimum d'insertion" in french social law.

* Dr. Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi, balcisebnem@yahoo.com.tr

Keywords: Poverty, Social Exclusion, Social Aid, Basic Income.

Yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele, son 30 yıllık dönemde özellikle Avrupa Birliği sosyal politikasının en baste gelen konusu olmuştur. Bunun nedenleri arasında, yoksulluğun giderek artışı göstermesi, geleneksel yoksulluktan farklı olarak yeni yoksulluğun sosyal dışlanmayı da içermesi, küreselleşme ve teknolojik devrim sonucunda işsizliğin kronikleşmesi, aile ve nüfus yapısındaki değişiklikler, modernitenin yeni bir aşamasına girilmesi bağlantılı yeni sosyal sorunlar, doğa ve çevre problemleri gibi 20. yüzyılın sonları ile 21. yüzyılın başlarına ait yeni olgular karşısında mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin yetersizliği sayılabilir. Belirtilen sorunlara çözüm arayışları çerçevesinde sosyal politika ve sosyal hukuk alanlarında güvenceli asgari gelir, nakit gelir desteği,¹ temel gelir², vatandaşlık geliri,³ tutunma geliri gibi yeni kavramlar kullanılmaya başlanmıştır. Literatüre yeni giren bu kavramların birbirleriyle olan ilişkisine ve farklılıklarına kısaca değinmekte yarar vardır.

1. Tutunma Geliri Kavramı ve Bağlantılı Diğer Kavramlar

Tutunma geliri kavramı, güvenceli asgari gelir kavramının Fransız hukukundaki somutlaşmış şeklidir. Bu nedenle öncelikle güvenceli asgari gelir kavramının açıklanmasına ihtiyaç vardır.⁴ Bu kavram, İngilizceden yapılan çevirilerde kullanılan nakit gelir desteği ile aynı anlama gelmektedir. İngiltere'deki güvenceli asgari gelir niteliğindeki sosyal yardım yasasının adı "Income Support" yani gelir desteğidir.⁵

Güvenceli asgari gelir, sosyal koruma hukukuna yeni girmiş bir kurumdur.⁶ En genel anlamda, toplumun yoksul ve egemen yaşam biçiminden dışlanmış olan kesimlerinin asgari düzeyde geçim olanaklarına kavuşturulması ve toplumla olan bağlarının güçlendirilmesi için devlet tarafından yapılan bir tür sosyal yardım olarak tanımlanabilir. Güvenceli asgari gelir kavramını asgari ücret kavramı ile karıştırmamak gerekir. Güvenceli asgari gelir, Fransızca'daki "revenu minimum garanti" kavramının

¹ Bkz. Bugra, Ayşe/Sinmazdemir, N. Tolga, Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu, İstanbul, 2004.

² Bkz. Koray, Meryem, "Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak...", Çalışma ve Toplum, 2007/4, s. 19-55.

³ Bkz. Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru (Der. Bugra, Ayşe/ Keyder, Çağlar), İletişim, İstanbul, 2007.

⁴ Gökçeoğlu Balci, s. 77-80.

⁵ Bkz. Gökçeoğlu, Balci, s. 87.

⁶ Belirtmek gerekir ki Danimarka (1933), İngiltere (1948) ve Almanya'da (1961) bu kurum daha eski tarihlerden beri mevcuttur. Ancak son 20 yılda yaşanan kriz, bu ülkelerde bu kuruma duyulan gereksinimi arttırmış ve bu alanda reform çabaları gündeme gelmiştir. Bkz. Paugam, Serge, "Représentations de la pauvreté et modes d'assistance dans les sociétés européennes", in L'Europe face à la pauvreté; La documentation française, Paris 1999, s. 13

karsiligidir. Fransizca'daki "revenu" teriminin Türkçede'ki karsiligi "gelir"dir.⁷ Ücret ise Fransizca'daki "salaire" teriminin karsiligi olarak kullanılmaktadır.⁸

Güvenceli asgari gelir kurumunun ülkemizde henüz yeterince taninmaması ve asgari ücret teriminin bileşenlerinden biri olan "asgari" teriminin her iki kavramda da geçmesi nedeniyle olsa gerek "güvenceli asgari gelir" kavramı ilk anda "asgari ücret" kavramını çağrıştırmaktadır. İki kavram arasındaki yegâne ortak nokta, ikisinin de asgari yaşam seviyesinin karsılanmasını hedeflemesidir. Burada asgariden kastedilen yaşamak için gerekli, zorunlu fizik ihtiyaçlar (minimum vital) değil, insan olmanın gereği olan manevi, kültürel ihtiyaçları da içeren sosyal asgaridir.⁹ Bu ortak nokta dışında iki kavram birbirinden bütünüyle farklıdır. Asgari ücret, hizmet akdiyle çalışanların emekleri karsiligi elde ettikleri ücrettir. Asgari ücret, hizmet akdinin tarafları olan işçi ile işverenin sözleşme özgürlüğünün alt sınırını çizer.¹⁰ Asgari ücrete konu olan kişi, baskasına bağımlı olarak, bir ücret karsiligi emegini sunan ve elde ettiği ücretle geçimini sağlayan "işçi"dir. Asgari ücret, işçilerin asgari bir yasama düzeyine ulaşmasını esas almaktadır.¹¹ Buna karşılık güvenceli asgari gelir, çalışmayanların asgari düzeydeki ihtiyaçlarını sağlama hedefine dönüktür ve çalışma karsiligi olmaksızın elde edilen bir gelirdir. Bu ödeneye çalışma karsiligi olmadığı halde "yardım" ya da "ödenek" yerine "gelir" denmesinin nedeni, bu ödemenin süreklilik tasidığını göstermek ve çalışma karsiligi elde edilen ücretin kişilerde yarattığı güven duygusuna benzer bir duyguyu sağlamaktır.

Güvenceli asgari gelirin öznesi, "işçi" değil "yoksul"dur. İssizler veya gelip geçici işlerde düşük ücretlerle çalışanlar veya fizik ya da ruhsal bir engeli nedeniyle çalışamayanlar, yaşlılık veya bosanma gibi nedenlerle yoksul duruma düşenler, toplumun kiyisindakiler, tutunamayanlar, dislananlar, marjinaler bu gelire hak kazanır. Dolayısıyla güvenceli asgari gelir, iş hukukuna ait bir kurum değil "sosyal koruma" hukukuna ait bir kurumdur. Sosyal güvenlik kavramı, esas olarak sosyal sigortaların yanı sıra sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin de içeren bir üst kavramdır.¹² Ancak uygulamada sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin zayıf kalması buna karşılık sosyal sigortaların daha etkin ve yaygın olması nedeniyle sosyal güvenlik dar anlamıyla sosyal sigortalarla özdes kullanılmaktadır.¹³ Belirtilen nedenle güvenceli asgari gelir kurumu, geniş anlamda sosyal güvenlik hukukunun ya da Fransizca'daki "protection sociale" kavramının karsiligi olan sosyal koruma hukukunun alanına girmektedir.¹⁴

⁷ Saraç, Tahsin, Fransizca-Türkçe Sözlük, Adam yayınlari, İstanbul, 1994, s. 1235.

⁸ Saraç, Fransizca-Türkçe Sözlük, s. 1263.

⁹ Kutal, Metin, Teorik Esasları ve Tatbikati Bakiminden Asgari Ücret, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1969, s. 40.

¹⁰ Kutal, s. 6.

¹¹ Kutal, s. 4.

¹² Tunçomag, Kenan, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul, Beta, 1990, s.6.

¹³ Bkz. Dilik, Saif Sosyal Güvenlik, Ankara, 1991, s.5; Çenberci, Mustafa, Sosyal Sigortalar Kanunu Serhi, Ankara 1985, s.4; Tunçomag, s.5.

¹⁴ Bu konuda bkz. Badel, Maryse, Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion, PUB, Bordeaux, s.15 vd.

Güvenceli asgari gelir, yoksullara devlet tarafından yapılan bir sosyal yardımdır. Ancak diğer sosyal yardımlardan ayrılan önemli bir yanı vardır. Bilindiği gibi sosyal yardımlar yaşlılık, sakatlık vb. belirli nedenlere bağlı olarak muhtaç duruma düşmüş kimselere yapılır. Oysa güvenceli asgari gelir, belirli bir neden aranmaksızın, yoksulluk esiginin altında kalan kimselere yapılan genel nitelikli bir sosyal yardımdır. Öte yandan güvenceli asgari gelir kurumundan yararlananlar, sosyal sigortaların da kısmen kapsamına alınırlar. Belirtilen yanlarıyla güvenceli asgari gelir kurumunun sosyal koruma sistemlerine girisi, sosyal güvenliğin temel ilkeleri üzerinde de dönüştürücü bir etkiye bulunmuştur. Bu açıdan güvenceli asgari gelir kurumu, yalnızca hukuk sistemine eklenmiş olan yeni bir sosyal yardım türü değil, sosyal hukuk açısından köklü bir anlayış değişikliğini de beraberinde getiren bir kurumdur. Bu nedenle güvenceli asgari gelir, yalnız hukuk alanında değil tüm sosyal bilimlerde son dönemin en önemli tartışma konuları arasında yer almış ve bu konuda çok fazla sayıda bilimsel araştırma yapılmıştır. Güvenceli asgari gelir kavramı etrafında yapılan entelektüel ve akademik düzeydeki tartışmalarda da henüz pozitif hukuka girmemiş ancak girmesi savunulan değişik modeller mevcuttur. Bu modeller daha çok yurttaşlık geliri (citizen income) veya temel gelir (basic income) olarak anılmakta ve sosyal koruma sistemlerinde daha köklü bir değişiklik önermektedirler. Bu önerilerde, çalışma-gelir bağı bütünüyle kopmakta, gelir hakkı yurttaşlık kriterine bağlanmakta ve bağlanacak gelir kaynak kontrolüne tabi kılınmamaktadır. Yani herkese, çalışsın çalışmasın, yoksul olsun olmasın belirli bir miktarda gelir bağlanacaktır. Bugün için ütopyik olarak nitelenen bu modeller, gelecek toplumlarda yasal düzenleme konusu olabilirler.¹⁵

Güvenceli asgari gelir bir üst kavramdır. Her ülkenin yasal düzenlemelerinde bu kurum farklı adlandırılmıştır. Somutlaşmış şekli ise her ülkenin hukuk sistemine göre değişiklik göstermektedir. Ancak değişik kavramların ortak noktasını, yoksullara devlet tarafından yapılan bir sosyal yardım olması, hak niteliğinde olması, süre limitinin olmaması oluşturmaktadır.

Güvenceli asgari gelir, Fransız hukukunda “revenu minimum d’insertion” olarak adlandırılmıştır. Bu şekilde bir adlandırmanın nedeni, Fransız hukukunda güvenceli asgari gelirin, yoksullukla mücadelenin yanısıra, sosyal dışlanmaya karşı mücadele amacına da yönelmesidir. “Insertion” teriminin Türkçedeki karşılıkları “koyma, yerleştirme, sokma, ekleme”dir.¹⁶ Bu terimin türetildiği fiil olan “insérer” ise Türkçede “bir şeyi bir şeyin içine yerleştirmek, koymak; bir şeyi bir şeyin arasına sokmak, katmak” anlamlarına gelmektedir.¹⁷ Yani “revenu minimum d’insertion” kavramı ile anlatılmak istenen, toplumdan dışlanmış kişileri yeniden topluma katmak için asgari bir gelirin kendilerine temin edilmesidir. Bu terimi eski Türkçede “derc”¹⁸ olarak ifade etmek mümkünse de, yeni Türkçede tek kelime ile ifade etmek oldukça güçtür. Bu

¹⁵ Gökçeoğlu, Balci, s. 67 vd.

¹⁶ Saraç, Fransızca-Türkçe Sözlük, s. 763.

¹⁷ Saraç, Fransızca-Türkçe Sözlük, s. 762.

¹⁸ Bkz. Osmanlıca-Türkçe Sözlük, Derleyen Mustafa Nihat Özön, İnkılap ve Aka, İstanbul, 1983, s. 209.

güçlüğe karsin “insertion” terimini tek kelime ile ifade etmek istersek, “tutunma” terimini kullanabiliriz. Çünkü, dilimizde “hayatta tutunmak”, “bir iste tutunmak” gibi toplum içinde saygın bir yere sahip olmayı, meslekte basarılı olmayı ifade eden deyimler vardır. “Tutunamayanlar” ifadesi ise aslında “dislananlar” ile aynı anlama gelmektedir. Toplumdan dislanan kişilere yapılan asgari düzeydeki yardımlar da o kişilerin ancak topluma tutunmasını sağlamaktadır. Bu kişiler toplumun merkezinde değil, çevresinde yer almaktadır ve üpki bir dala tutunur gibi topluma tutunmaktadırlar. Açıklanan nedenlerle “revenu minimum d’insertion” Türkçeye “tutunma geliri” olarak çevrilebilir. Tutunma geliri ile kastedilen zaten asgari bir gelir olduğundan, kavramın fransızca aslındaki “minimum” karşılığı olarak “asgari” teriminin kullanılmasına gerek yoktur. Sonuç olarak tutunma geliri, yoksul ve dislanmış kesimlerin sosyal yardım ve sosyal hizmet hakkına yönelik bir yasal düzenlemedir.

2. Tutunma Gelirine Gerekseim Duyulmasının Nedenleri

Fransız sosyal güvenlik hukukuna yeni girmiş bir kurum olan tutunma geliri (revenu minimum d’insertion), Rocard hükümeti zamanında 1 Aralık 1988 tarihli ve 88-1088 sayılı yasa ile yürürlüğe girmiştir. Bu yasa 29 Temmuz 1992 tarihli ve 92-722 sayılı yasa, 29 Temmuz 1998 tarihli dislanmayla mücadeleyle ilişkin yasa, 18 Aralık 2003 tarih ve 2003-1200 sayılı yasa ile birtakim değişikliklere uğrayarak yeniden düzenlenmiştir.¹⁹

Yasanın temel amacı yoksullukla ve sosyal dislanmayla mücadeledir.²⁰ Amaçtaki bu düalizm, fransız tutunma geliri kurumunun özgünlüğünü oluşturur. Çünkü diğer ülkelerdeki güvenceli asgari gelir yasaları, yalnızca yoksullukla mücadele çerçevesinde belirli bir parasal yardımın yapılmasını hedeflerken, fransız hukukundaki tutunma geliri yasası adından da anlaşılabileceği gibi dislanmayla mücadeleyi de hedeflediğinden, tutunamayanların toplumda tutunmasına ilişkin faaliyetler ile parasal yardımlar arasında bir bağ kurmaktadır.²¹

Fransa’da yoksulluk 1980’li yıllardan itibaren artış göstermiştir.²² Fransız sosyal güvenlik sistemi yoksulluğu kökünden yok edememiştir. Beveridge’in muhtaçlıktan kurtulmuş özgür insan hedefine, 1970’lerden itibaren aile yardımları ve hastalık sigortasında uygulanan genellik ilkesine rağmen ulaşamamıştır. Sakatlar, yaşlılar, işsizler, tek ebeveynli aileler gibi değişik gruplar için öngörülmesi olan asgari güvence niteliğindeki sosyal yardımlar da bu hedefe ulaşmada yetersiz kalmıştır. Öte yandan

¹⁹ Dupeyroux, J.J./Borgetto, M./Lafore, R./Ruellan, R., Droit de la sécurité sociale, Dalloz 2005, s.356-357. İlgili yasa maddeleri için bkz. Code de l’action et des familles, Livre II, Titre VI, Chapitre II, L.262-1 vd. www.legifrance.gouv.fr

²⁰ Badel, s. 26; Dupeyroux, J.J., Droit de la sécurité sociale, Dalloz, Paris, 1998, s. 1118; Chauchard, Jean-Pierre, Droit de la sécurité sociale, LGDJ, Paris, 1998, s. 495.

²¹ Dupeyroux, s. 1118; Milano, Serge, Le revenu minimum garanti dans la CEE, PUF, Paris, 1995, s. 73; Kaufmann, Otto, “Fransa’da Sosyal Güvenlik”, Çev. Tankut Centel, Çimento Isveren, Ocak 1999, s.15.

²² Bu konuda bkz. Deleek, Herman, “Pauvreté et efficacité de la sécurité sociale”, Droit social, Juillet-Août, 1992, s. 719-728.

issizliğin büyümesi engellenememiştir. Uzun süre boyunca yok edildiği zannedilen yoksulluğun birdenbire ciddi boyutlarda ortaya çıkmasının nedenlerini issizlik olgusunda aramak gerekir. İşte sosyal güvenliğin yani sıra sosyal yardıma artan gereksinimin temel nedenleri bunlardır.²³

Tutunma geliri kurumunun oluşturulmasına duyulan gereksinim, sosyal güvenlik sisteminin yetersizliğini kanıtlamaktadır. Varolan sistem toplumun bütününe asgari düzeyde bir koruma sağlayamadığı için bu kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Tutunma geliri, sigorta tekniğini ve sosyal güvenliğe egemen olan sosyal risk kavramını tartışma konusu yapmaktadır. Öte yandan sosyal yardıma egemen olan özellik (spécialité) ilkesinin yetersizliklerini ortaya koymaktadır.²⁴

a. Sosyal Güvenlikte Sigorta Tekniğinin Egemenliği

Sigorta tekniğinin mesleki faaliyeti baz alması, sosyal güvenliğin genellik ve evrensellik ilkelerinin önünde bir engel oluşturmaktadır. 1 Aralık 1988 tarihli tutunma geliri yasası genellik ilkesinin son halkasını oluşturmaktadır. Sosyal korumanın geliştirilmesi doğrultusunda bir yardım modeli olarak değerlendirilebilecek tutunma geliri bir yanıyla sigorta tekniğine de bağlı kalmaktadır. Çünkü bu gelirden yararlananlar, primlerinin il sosyal yardım büroları tarafından ödenmesi suretiyle aynı zamanda sosyal güvenlik sistemine de girmektedirler. Tutunma geliri kurumunun oluşumu, sosyal koruma sisteminin, toplumsal yaşamın gereksinimlerine yanıt vermekten yoksun olduğunu göstermektedir. Sigorta tekniği, uzun süreli issizlik dönemlerine uyarlanamamaktadır. Yardımların prim ödeme koşuluna bağlı olması yoksullukla mücadeleyi çıkmaza sokmaktadır. Tam istihdam mantığına dayalı geleneksel sosyal güvenlik anlayışı, aktif olmayan nüfusu göz ardı etmektedir. Sigorta tekniğini seçmenin mantıki sonucu sosyal güvenlik hakkının çalışanların hakkı olmasıdır. Uzun süreli issizlik ve artan yoksulluk sosyal güvenliğin mesleki anlayışa dayalı olmasının yetersizliğini ortaya koymuştur. Sanayi toplumunun marjinaleri, iş dünyasından dışlanınca aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminden de dışlanmış oluyorlardı, çünkü özellik ilkesine göre düzenlenen sosyal yardımlar da bunlara bir güvence sağlayamıyordu. İşte tutunma geliri, sosyal güvenlikte faal nüfus-faal olmayan nüfus ayrımının kalkması ve evrensellik ilkesinin yasama geçmesi açısından atılmış önemli bir adımdır. Tam istihdamın mümkün olmadığı bir ekonomik ve sosyal yapıda evrensellik ilkesinin yasama geçmesi, tutunma geliri kurumunun oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Evrensellik ilkesi, modern sosyal güvenlik kavramının kurucu ilkelerinden biridir. Yalnızca çalışanlara dönük bir sosyal güvenlik anlayışı, evrensellik ilkesi ile bağdasmamaktadır. Tutunma geliri, sosyal güvenlikte yeni bir dönemin başladığını göstermektedir. Bu dönemin belirleyici özelliği, sosyal güvenlik sisteminin çalışma yaşamına bağlı amaçlarından kopması, faal olan veya olmayan nüfusun değişik gereksinimlerine yönelmesi ve buna uygun değerlerin ve yeni örgütlenme modellerinin sisteme girmesidir. Tutunma geliri kurumu, sosyal güvenlikte gelirin güvencesi anlayışı ile asgari yaşam güvencesi anlayışı ayrımının su

²³ Chauchard, Jean-Pierre, Droit de la sécurité sociale, LGDJ, Paris, 1998, s. 494.

²⁴ Badel, s. 29.

yüzüne çıkmasına yol açmıştır. Mesleki anlayış bütünüyle terk edilmemiş ancak sosyal güvenlik sisteminin içinde yeni bir düzenleme yapmak yoluyla asgari yaşam güvencesi anlayışı da yasama geçirilmiş, sosyal güvenliğin amaçlarında bir genişleme sağlanmış, toplumla bütünleşme amacı da sistemin bir parçası haline gelmiştir.²⁵

b.Sosyal Yardım Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar

Sosyal yardım tarihteki kamusal yardımların mirasçısıdır.²⁶ Sosyal güvenlik sisteminin boşluklarını doldurması gereken sosyal yardım sistemi özellik ilkesi nedeniyle bu boşluğu dolduramamaktadır. Bu ilkenin anlamı şudur: Sosyal yardımlardan yararlanmak için geçim kaynaklarının yetersizliği gibi genel nedenler yeterli olmamakta ayrıca özel bir sosyal statüde olmak gerekmektedir. Sosyal yardımlardaki özellik ilkesi bu yardımların belirli kategorilerdeki kişilere asgari güvence sağlamasına yol açmaktadır.²⁷ Sosyal yardımlara hak kazanma bakımından da yine çalışma olgusuna referans yapılmaktadır. Yaş, fiziki veya ruhsal engeli gibi nedenlerle çalışamayanlar sosyal yardımlara hak kazanırlar. Sosyal güvenlik sisteminde sosyal sigortalardan yararlanabilmek için çalışıyor olmak gerekirken, sosyal yardımlardan yararlanabilmek için çalışmıyor olmak gerekmektedir. Muhtaç durumda olan bir kişinin içinde bulunduğu ekonomik koşullar onun fiziki veya ruhsal durumundan kaynaklanmıyorsa sosyal yardımlara da hak kazanamayarak sosyal koruma sisteminden dışlanmaktadır. Fransız sosyal koruma sisteminde, tutunma geliri yasası çıkarılmadan önce, ayırmsız tüm gereksinimlere yanıt veren bir sosyal yardım mevcut değildi. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım sisteminin dışında kalan kesim nüfusun % 1'ini oluşturmaktaydı ki bu da yaklaşık 500.000 kişi demektir. İşte yasanın çıkarılmasına yol açan en önemli nedenlerden biri budur.²⁸

c.Sosyal Hizmetlerin Yetersizliği

Kural olarak herkes sosyal hizmetlerden yararlanabilirse de sosyal hizmetlerin bir hak olarak düzenlenmemiş olması, sosyal korumanın en önemli sorunlarından biridir. Sosyal politikanın bileşenlerinden biri olan sosyal hizmetlerin resmi bir tanımı yoktur. Ortak bir kriter olarak toplumla uyumu referans noktası alan sosyal hizmetler sosyal güvenlik ve sosyal yardım sistemlerinin tamamlayıcısı olmaktan çıkarak özerk bir alan haline gelmektedir. Uyumsuzluk görece bir kavramdır ve bu görecelik ve belirsizlikten ötürü sosyal hizmetlerin hukuki bir norm olarak düzenlenmesinin önünde engel oluşturmaktadır. Sosyal hizmet tanımındaki belirsizlikten ötürü bu alanda bireye talep hakkı veren hukuki düzenlemeler mevcut değildir. Sosyal hizmet örgütleri yapacakları yardımları ve bunlara hak kazanma koşullarını belirlemede tamamen serbesttirler. Belirtilen nedenlerle sosyal hizmetler taksidre bağlıdır. Sosyal hizmetlerin bir hak olarak düzenlenmesinin önündeki ikinci önemli engel de âdemi merkeziyetçiliktir. Hakkın

²⁵ Badel, s. 41vd.; Gökçeoğlu, Balci, s.98.

²⁶ Alfandari, Elie, Action et aide sociales, Dalloz, Paris, 1989, s.1.

²⁷ Rosanvallon, Pierre,Repenser l'Etat-providence, Seuil, Paris, 1995, s. 205.

²⁸ Badel, s.72- 74; Gökçeoğlu, Balci, s. 99.

içerigi yararlanan kisinin cografi konumuna göre degiskenlik göstermektedir. Tutunma geliri yasasi yürürlüğe girmeden önce, yoksullukla mücadele çerçevesinde bazı Belediyeler âdemi merkezîyet yasalarinin kendilerine verdiği yetkilerden yararlanarak kendi bünyelerinde güvenceli asgari gelir kurumu olusturmuslardi. Ancak bu tedbirler gerçek bir sosyal koruma niteliginden uzakti. Çünkü bu yardımlar genellik ilkesini bir tarafa birakarak yardımlari ikâmet veya gelir kaynaklari açısından bazı kosullara bağlayarak yararlananların sinirli bir kategori olmasına yol açmistir. Yine bu yardımlar genellikle süre ile sinirlendirilmiştir. Yoksullukla mücadelenin sonuç alıcı olabilmesi için kullanılan araçların bazı nitelikleri haiz olması gerekir. Her şeyden önce yardımların genellik ilkesi uyarınca herkese açık olması gerekir. İkincisi, yardımlarda süre sinirlaması olmaması gerekir. Üçüncüsü, yardımların yararlanan kişilere borç yüklemeksizin yapılması gerekir. Yerel birimler tarafından yapılan yardımlar bu üç kosula da uymuyordu. Bu nedenle de gerçek anlamda bir asgari gelir güvencesi sağlamaktan uzaktılar. Öte yandan cografi farklılıklara göre yardımlara hak kazanma ve yardımların içeriğindeki degiskenlikler yararlananlar arasında esitsizliğe yola çiyordu. Belirtilen nedenlerle herkes için esit, tek bir güvenceli asgari gelire gereksinimi duyuldu. İşte tutunma gelirin yol açan önemli nedenlerden biri de budur.²⁹

Sonuç olarak sosyal sigortaların prim ödeme kosuluna bağlı olması, sosyal yardımların özellik ilkesi ile sinirlanmış olması ve sosyal hizmetlerin takdire bağlı niteligi yüzünden sosyal koruma sistemi bir bütün olarak yoksulluk sorununu çözmekte yetersiz kalmış, genellik ilkesini gerçekleştirememiştir. Toplumun kiyisinda kalanlar, aynı zamanda hukuk sisteminin de disinda kalmışlardır. İşte bu kesimlerin yoksulluk sorununu çözmek için tutunma geliri yasasi çıkarılmıştır.

3. Tutunma Geliri Yasasının İçerigi

a. Amacı

Yasanın 1. maddesi uyarınca, yası, bedensel veya akli durumu, ekonominin veya istihdamın içinde bulunduğu durum nedeniyle çalışamayan her kişinin, geçim kaynaklari elde etme hakkı vardır. Bu hükme paralel düzenlemeler aynı zamanda 1946 tarihli Fransız Anayasasının Baslangıç bölümünde ve İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin 25. maddesinde yer almaktadır.³⁰

Tutunma geliri yasasi, yalnızca zor durumda olan kişilere asgari geçim imkânı sağlamak amacıyla yetinmemiş, toplumdaki dislananları toplumla bütünleştirme amacını da birinci maddenin ikinci fıkrasında şu şekilde belirtmiştir: “Zor durumda olan kişilerin sosyal ve meslekî açıdan toplumun içinde yer alması, ulusal bir gerektir. Bu amaçla dislanmayı önleyici tutunma geliri müessesesi olusturulmustur. Bu gelir, dislanmanın her türlüünü özellikle eğitim, meslekî eğitim, istihdam, sağlık, konut alanlarındaki dislanmayı yok etmeyi amaçlayan bütünsel bir yoksullukla mücadele aygıtının parçasıdır.”

²⁹ Badel, s. 89vd; Gökçeoglu, Balci, s. 99.

³⁰ Dupeyroux, s. 1118.

Tutunma geliri yasaninin mücadele etmek istediği dislanma, yoksulların dislanmasıdır. Sosyal dislanma birinci sırada parasal nedenlerle dislanmadır. Her ne kadar yasada dislanma kavramı ekonomik anlamını asan bir genişlikte ele alınmışsa da, bu gelir, belirli bir gelir seviyesinin altında kalanlara verilecektir. Yardımların bağlanmasıdaki birincil ölçüt gelir seviyesidir, yani parasaldır. O halde ekonomik anlamdaki yoksulluk birincil, dislanma ise ikincil plandadır. Bunun anlamı, yasanın ekonomik anlamdaki yoksullukla ilişkili olmayan dislanma durumlarını kapsamadığıdır.³¹

b.Uygulama Alanı

Bu yasa Fransa'da ve Fransa'ya bağlı denizsizi adalarda ve tüm ekonomik sektörlerde uygulanır. Çalışmayanların yani sıra, ücretliler, tarımda çalışanlar, bağımsiz çalışanlar, mesleki eğitim gören stajyerler de yasanın kapsamındadır.³² Herkesi kapsamına almayı hedefleyen bu yasa evrensellik ilkesini benimsemiştir.³³

c.Kurumsal Yapı

29 Temmuz 1992 tarihli yasayla değişik 1988 tarihli tutunma geliri yasası, devletin merkezi organlarıyla yerinden yönetimler arasında birlikte yönetim ilkesine dayanan bir yapılanmayı benimsemiştir. Bu ilke uyarınca, vali ile il konseyi başkanı tutunma gelirin e ilişkin faaliyetleri birlikte yürütmekteydiler. 18 Aralık 2003 tarihli yasa ile bu anlayışta önemli bir değişiklik olmuş ve adem-i merkezizetçilik esasını benimsemiştir.³⁴ Aşağıda öncelikle değişiklikten önceki kurumsal yapı ve işleyiş daha sonra bu yapıda meydana gelen değişiklikler incelenecektir.

aa.2003 Değişikliğinden Önceki Dönem³⁵

Asgari tutunma gelirin e yürürlüğe girmesi, sosyal kurumların bütününde bir hareketliliğe yol açmıştır . Yönetimde esneklik kaygısı, yasakoyucuyu tutunma geliri talebini kabul etmeye yetkili merkezleri çeşitlendirmeye yöneltmiştir. Bu talepler sosyal hizmet merkezlerine, sosyal hizmet il bürolarına, kâr amacına dayanmayan ve devlet tarafından yetkilendirilmiş diğer örgütlere yapılabilir.

Talebin yapıldığı kurum, talep eden kişiye dosyasının oluşturulması için yardım eder. Yerel komisyona tebligat yapıldıktan ve sosyal hizmet merkezi başkanının bilgilendirilmesinden sonra, dosya, ödeyici kuruma (aile yardımları sandığına veya tarımda sosyal yardımlaşma sandıklarına) gönderilir. Bu kurumlar, talebin kabul edilmesi veya edilmemesine ilişkin önerilerini bu konuda tek yetkili olan valiye bildirirler. Vali kararını sandığa bildirir. Kararın olumlu olması halinde ödeme, tutunma sözleşmesinin yapılması beklenmeksizin yapılır. Bu sözleşmenin, talep tarihinden

³¹ Badel, s. 479; Gökçeoğlu, Balci, s.101.

³² Dupeyroux, s. 1121; Chauchard, s. 501; Milano, s. 69.

³³ Chauchard, s. 501; Gökçeoğlu, Balci, s. 104.

³⁴ Dupeyroux/Borgetto/Lafore/Ruellan, s. 362-363.

³⁵ 2003 değişikliğinden önceki dönemdeki kurumsal yapı ve işleyiş için bkz. Milano, s.76-79; Dupeyroux, s.1120-1125; Chauchard, s.497-498.

itibaren üç ay içinde yapılması gerekir. Hizmeti ulaştırmadaki çabukluk ve verimlilik kaygısı nedeniyle aile yardımları sandıklarına ve tarımda sosyal yardımlaşma sandıklarına ödeme yapma yetkisi verilmiştir. Yerel komisyonlar ve il konseyi, merkezi ve yerel kamu otoritelerinin temsilcilerine, ekonomi dünyasına ve örgütlü topluluklara, disiplinle mücadele faaliyetlerinin planlanması, geliştirilmesi ve bu konulara ilişkin diyalog ve görüş alışverişi için olanak sağlar. Tutunma geliri, %100 devlet tarafından finanse edilen bir parasal yardımdır. Valilikler, devlet tarafından güvenceli asgari gelir için yatırılmış olan paranın en az % 20'sini disiplinle mücadele faaliyetlerine ayırmak zorundadırlar.

1988 tarihli yasanın hükümlerini değiştiren 1992 tarihli yasaya göre, disiplinle mücadele faaliyetini, vali ve il konseyi başkanı birlikte yürütürler. Yerel icra organlarına büyük bir özerklik tanınmıştır. Ayrıca 1992 tarihli yasa, valinin ve il konseyi başkanının, yoksulluğa ve sosyal disanmaya karşı mücadele alanında çalışan diğer özel ve kamu tüzel kişilerinin, yerel örgütlerin ve derneklerin yardım ve desteğini alarak çalışmalarını öngörmüştür. 1992 tarihli yasa, disiplinle mücadele alanında çalışan aktörleri daha aktif bir konuma sokmakta ve karşılıklı yetkilerin açıklığına kavuşturulmasını sözleşmeli bir temele oturtmaktadır.

İl konseyi, il düzeyinde, ekonomik ve sosyal alanda rol oynayan örgüt, birlik, işletme ve idarelerin temsilcilerinden oluşturulmuştur. Yılda en az iki kez toplanan bu konseyin görevleri şunlardır :

- İl düzeyinde sosyal disiplinle mücadele programı oluşturmak; il düzeyinde, eğitim, istihdam, konut, sağlık, ulaşım, kültür gibi sosyal alanlarda ihtiyaçları karşılamaya yönelik bir yıllık program oluşturulur. Bu program hem geçmiş dönemlerdeki faaliyetlerin dökümünü yapar ve halihazırda gündemde olan tedbirleri açıklar, hem de gelecek için öngörülen gelişmeye yönelik hedefleri belirtir. Programın yürürlüğe konması için devletle il arasında bir sözleşme yapılır. Bu sözleşme ilgili tüzel kişiler, yerel topluluklar ve bölgelerle yapılan ek sözleşmelerle tamamlanır.
- İl düzeyinde gerçekleştirilen faaliyetlerin uyumunu ve esgüdümünü sağlamak;
- Bu alandaki faaliyetlerin sürekli olarak geliştirilmesini sağlamak.

Yerel komisyonlar, geçiminde yalnızca tutunma sözleşmelerini tasdik etmekle görevlendirilmişlerdir. Daha sonra bu komisyonların yetkileri genişletilerek, yoksulluğa karşı mücadelede daha aktif bir rol oynamaları sağlanmıştır. Artık bu komisyonlar, yerel düzeyde sosyal disiplinle mücadele programı oluştururlar. Yerel düzeyde, oluşturulan programın amacı, güvenceli asgari gelirden yararlanan kişilere, toplumun içinde yer alma olanığı sunmaktır. Program, bu konuda gerçekleştirilecek somut faaliyetleri ve gerekli araçları içerir. Bu program il konseyine sunulur. Konsey, programın il programı ile uyumlu olup olmadığını kontrol eder. Yerel komisyon, il konseyine sosyal disiplinle mücadele programlarının oluşturulması çerçevesinde önerilerde bulunabilir. Ancak yerel komisyonların karar alma yetkisi yoktur. Karar yetkisi il konseyine aittir.³⁶

³⁶ Gökçeoğlu, Balci, s.105-106.

bb.2003 Degisikligi: Adem-i Merkeziyetçilik

Son dönemlerde, sosyal politika alanındaki önemli tartışma konularından biri de adem-i merkeziyetçilik ya da yerinden yönetimdir (desantralizasyon). Neoliberaler Keynesyen-fordist modeli çok merkeziyetçi olmaktan ötürü eleştirmekte, sosyal politikaya ilişkin karar alma ve icra yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasını savunmaktadırlar.³⁷ Hem Avrupa ülkelerinde hem de Türkiye’de bu yönde bir eğilim mevcuttur. Fransa’da tutunma geliri yasası bu eğilimin dışına çıkarak kural olarak merkeziyetçi bir modeli ve uygulamada yerel yönetimlerle işbirliği ilkesini benimsemisti. Bu nedenle, 2003 yılında yapılan yasal değişiklikle, adem-i merkeziyetçilik yönündeki değişim önemli tartışmalara yol açmıştır.

18 Aralık 2003 tarihli yasa ile birlikte benimsenen adem-i merkeziyetçilik ilkesi uyarınca artık tutunma gelirineline ilişkin faaliyetlerin yönetimi ve finansal yükümlülüğü yerinden yönetimlere bırakılmıştır. Geçmişte valiye ait olan yetkiler, artık il konseyi başkanına aittir.³⁸ Gelirin bağlanması, yenilenmesi, askıya alınması gibi konularda yetkili makam, il konseyi başkanidir.2003 tarihli yasa değişikliği, 28 Mart 2003 tarihli devlet yapılanmasında adem-i merkeziyetçilik ilkesini benimseyen Anayasa reformunun bir uzantısıdır.³⁹

Geçmişte, yardımlardan yararlanan ile yerel komisyon başkanı arasında bağlanan tutunma sözleşmeleri, artık il konseyi başkanı ile bağlanmaktadır.⁴⁰

2003 yasa değişikliği sosyal haklar açısından kaygılara ve soru işaretlerine yol açmakla birlikte yine de devletin bütünüyle bu alandan çekildiği yönünde yorumlanamaz. Çünkü bu gelire hak kazanma koşulları, ulusal düzeyde yasa ile belirlenmiştir, yalnızca uygulanmasındaki işleyiş açısından yerinden yönetimler yetkili kılınmıştır.⁴¹

d.Gelire Hak Kazanma Kosulları

Yasaya göre, Fransa’da ikâmet eden gerçek kişiler aşağıdaki üç koşulu yerine getirmek kaydıyla tutunma gelirinden yararlanır:

- Yas koşulu: Tutunma gelirinden yararlanabilmek için en az 25 yaşında olmak gerekir.
- Uyrukluğ koşulu: Fransa’da bulunan yabancılar eğer en az üç yıldan beri oturma izinleri varsa bu gelirden yararlanabilirler.

³⁷ Senkal, Abdülkadir, Küresellesme Sürecinde Sosyal Politika, Alfa, İstanbul, 2005, s.158.

³⁸ Dupeyroux/Borgetto/Lafore/Ruellan, s. 362-363.; İl konseyi başkanı, Türk idare teşkilatındaki İl Özel İdaresi Başkanına tekabül etmektedir.

³⁹ Laborde, Jean-Pierre, “RMI et RMA, entre correction de trajectoire et changement de cap?”, Droit Social, Mars 2004, s.251-252; Prétot, Xavier, “La garantie des droits sociaux est-elle compatible avec la décentralisation?”, Droit Social, Février 2003, s. 186 vd.

⁴⁰ Laborde, a.g.m.s. 254.

⁴¹ Laborde, a.g.m.s. 254; Gökçeoğlu, Balci, s.106-107.

- Kaynak kosulu: Tutunma geliri için saptanan miktardan daha düşük bir gelire sahip olan kisiler bu gelirden yararlanabilirler.⁴²

e. Yardım Görenin Hakları

aa. Gelir hakkı

Yoksulluk ve dışlanma her ne kadar yalnızca parasal bir olgu değilse de özellikle kaynagında işsizliğin yattığı durumlarda sorunun parasal boyutu öne çıkar. Bu nedenle de tutunma gelirinin temel amacı, bundan yararlanan kişilerin ekonomik durumlarını iyileştirerek asgari yaşam araçlarına ulaşabilmelerini sağlamaktır. Toplumdan dışlanmamanın önkosulu, asgari düzeyde ekonomik imkânlarla sahip olmaktır. Bunu kavrayan yasakoyucu toplumsal yaşamın pratik gereklerine uygun olarak, sosyal dışlanmayla mücadele konusunu öncelikle parasal yönüyle ele alarak belirli bir gelirin ödenmesini öngörmüştür. Gelir teriminin tercih edilmesi tesadüfi değildir. Bu yeni parasal yardımı, asgari güvence sağlayan diğer yardımlardan ayıran önemli bir özelliği gelir niteliğidir. Gelir demek, düzenlilik, süreklilik, tekrar etme demektir. Dolayısıyla sözkonusu olan yardım, gelir niteliğinden ötürü yararlanan kişiye bir güvence sağlamaktadır.⁴³

Tutunma geliri, aylık olarak ödenir. Ödenenin miktarı, yararlanan kişinin geçim kaynaklarının olası değişimi ihtimaline karşılık üç ayda bir gözden geçirilir.⁴⁴

Tutunma geliri, yararlanan kişinin gelirini, ailenin⁴⁵ büyüklüğüne ve bileşenlerine göre ayarlamak suretiyle belirli bir seviyede tutarak asgari güvence sağlayan bir ödenektir. Bu gelirin miktarı bir kararname ile belirlenmiştir ve yılda iki kez fiyatların gelişimine bağlı olarak gözden geçirilir. Tutunma geliri yasası yürürlüğe girdiğinde güvence miktarı bir tek kişi için 2000 Frank, iki kişi için 3000 Frank ve iki kişiden sonraki her kişi için artı 600 Frank olarak belirlenmiştir. Daha sonra bu miktarlarda artış olmuştur. 2005 yılı itibarıyla bu gelirin miktarı, bir kişi için 425.40 Avro, iki kişi için 638.10 Avro, bes kişi için 1106.04 Avro olarak belirlenmiştir. Tutunma geliri miktarı, aile iki kişiden oluşuyorsa % 50 oranında arttırılır. İki kişiden sonraki ilk iki kişi için %30 oranında arttırılır. Daha sonra eklenen her kişi için %40 oranında arttırılır.⁴⁶

Tutunma geliri, ikincil ve tamamlayıcı nitelikte bir ödenektir.⁴⁷ Yani, bu ödeneye hak kazanma bakımından öncelikle ilgili kişinin bütün geçim kaynakları hesaplanmalıdır. Bu hesaplama katılmayacak kaynaklar şunlardır: özel eğitim ödeneği, sakatlık ödeneği, konut ödeneği, işsizlik ödeneği, dulluk ödeneği, asgari tutunma gelirinin işlevleriyle paralellik gösteren yardımlar (örneğin, çocukların bakımına ilişkin parasal

⁴² Milano, s. 69; Dupeyroux, s. 1122 Dupeyroux (2005), s. 359; Chauchard, s. 501; Gökçeoğlu, Baki, s. 108.

⁴³ Badel, s. 562-564.

⁴⁴ Dupeyroux, s. 1125.

⁴⁵ Aile kavramını evli veya nikâhsız eş ve bakmakla yükümlü olunan 25 yaşın altındaki çocuklar veya diğer kişiler oluşturur (Dupeyroux, s. 1122).

⁴⁶ Milano, s.70-71; Dupeyroux, s. 1124; Laborde, Droit de la sécurité sociale, s.83; Dupeyroux/Borgetto/Lafore/Ruellan, s. 360.

⁴⁷ Dupeyroux, s. 1123.

yardımlar). Bunların dışında kalan kaynakların toplamı asgari tutunma geliri miktarının altında kalıyorsa bu gelire hak kazanılır. Yani ulusal dayanışma son çare olarak devreye girer. Eğer gereksinim açısından bir aciliyet söz konusuysa bu gelir avans olarak talep yapıldığı anda bağlanır.⁴⁸

Tutunma geliri, doğrudan doğruya yararlanan kişiye ödenmelidir. Tutunma gelirinden yararlanan kişi eğer bir kuruma yerleştirilirse (örneğin bir hastaneye yatırma veya bir kurumda barındırma durumlarında veya tutukluluk halinde) bu gelir askıya alınır veya miktarı düşürülür. İlgilinin dışarı çıkmasından önce gelir miktarı yeniden hesaplanır.⁴⁹

bb.Sosyal Sigorta Hakları

Tutunma geliri, sigortalı olmayanların hastalık ve analık sigortası bakımından zorunlu sigortalılığına yolaçar. Sigortalılık hakkından yardım görenin kendisi ve yardım kapsamına giren diğer kişiler yararlanır.⁵⁰ Sigorta primleri, il sosyal yardım büroları tarafından ödenir. Tutunma geliri bağlanmasının, sosyal sigortalar alanında doğurduğu iki önemli sonuç daha vardır:

- Birincisi, iş kazası sigortasından yararlanmak. Çünkü bu gelirden yararlanmak, beraberinde bir mesleki faaliyette veya toplum yararına bir faaliyette bulunmaya yol açabilir.
- İkincisi, tutunma gelirinden yararlananların, işsizlik ödeneği kesilir. Yani işsizlik sigortası ile tutunma geliri birlikte varolamazlar.⁵¹

cc.Konut Hakkı

Konut sosyal ilişkilerin merkezidir. Belirli bir sosyal statünün isaretidir. Kente yer almanın, toplumsal yaşamın değişik alanlarına katılımın aracıdır. Konut alanında arz ile talep arasındaki dengesizlik asılması güç bir kriz yaratmaktadır. Ya da konutun değerinin çok yüksek olmasından ötürü, gelir dağılımındaki eşitsizlik bu alanda kendini ciddi bir biçimde hissettirmektedir. Bir konutta oturabilme, toplumda yer almanın ön koşuludur. Bu nedenle konut hakkı, sosyal dışlanmayı önlemenin temel unsurlarından biri olarak kabul edilmistir ve sosyal hukuk bu amacın gerçekleşmesine katkıda bulunmalıdır. Çünkü bir konutta oturmak, her şeyden önce sabit bir adresinin olması demektir. Bu da kente aidiyetin dolayısıyla yurttaşlığın sonucu olan medeni haklardan yararlanabilmenin önkosuludur. Bu husus 9 mart 1989 tarihli sirkülerde şu şekilde dile getirilmiştir: Düzgün bir konutta oturmak, toplum içinde yer almanın temel ve zorunlu bir koşuludur... Çünkü sabit bir adres, düzgün bir konut, insanın onurunu korumasının, bir iş bulma imkânının, kamu hizmetlerinden ve diğer yardımlardan yararlanabilmenin temel koşuludur. Konut aynı zamanda medeni hakların yasama geçmesinin bir

⁴⁸ Chauchard, s. 501.

⁴⁹ Milano, s.71-72; Gökçeoğlu, Balci, s.108.

⁵⁰ Dupeyroux, s. 1125; 1 Ocak 2000'de yürürlüğe giren 27 Temmuz 1999 tarihli yasa uyarınca, tutunma gelirinden yararlananlar genel sağlık sigortasının (CMU)kapsamındadırlar. Bkz. Laborde, Droit de la sécurité sociale, s.85.

⁵¹ Milano, s. 72; Gökçeoğlu, Balci, s. 109.

kosuludur. Öyleyse konut toplumda yer almanın, olmazsa olmaz (sine qua non) kosuludur. Tutunma gelirinden yararlananların %10'unun hiç konutu yoktur. %35'i ise kendine ait, bağımsız bir konutta yaşamamaktadır. Bu nedenle tutunma geliri yasası, konut alanında yeni perspektifler açmış ve bu perspektifler 31 mayıs 1990 tarihli konut yasasında somutlaşmıştır. Tutunma geliri yasası ile konut yasası arasında bir bağlantı vardır. 1 Aralık 1988 tarihli tutunma geliri yasaının birinci maddesi uyarınca, herkesin toplumdan uygun yaşam araçlarını isteme hakkı vardır. 1 Aralık 1988 tarihli yasanın birinci maddesine kosut olarak 1990 tarihli konut yasası 1. maddesinde su hükme yer vermiştir: Konut hakkını güvence altına almak bütün ulus için bir dayanışma ödevidir ve yaşam kosulları ve geçim kaynakları açısından sikinti içinde olan her birey ve ailenin bağımsız ve düzgün bir konutta oturabilmek için toplumdan yardım isteme hakkı vardır. 29 Temmuz 1992 tarihli tutunma geliri yasası da yoksullukla mücadelenin konut sorununa ilişkin tedbirler içermesi gerektiğini, ödenmemiş elektrik ve su faturalarının ödenilmesine yardımcı olunması gerektiğini belirtmekte ve zor durumda olan kişilerin konut sorununu çözümlü için il düzeyinde planlama yapılmasını öngörmektedir. 1990 tarihli konut yasası doğrudan doğruya tutunma gelirinden yararlananlarla ilgilidir. Bu yasa uyarınca, konutlarını, tutunma gelirinden yararlananlara kiralyanlar, vergi ödemekten muaf tutulmuşlardır.⁵²

f. Tutunma Sözleşmesi

Güvenceli asgari gelir kurumunun daha önce de belirtilmiş olan fransız hukukuna özgü yani yani parasal yardımlarla sosyal dislanmayı önleme arasında bir bağ kurma çabası,⁵³ tutunma sözleşmesinde somutlaşmaktadır. Tutunma gelirinin, diğer sosyal yardımlarda olduğu gibi yararlananları pasif duruma sokarak dislanmayı daha da arttırıcı bir etki yapması riskini bertaraf etmek için, yasa yalnızca bir gelir bağlamakla kalmayıp bu gelirden yararlananları aynı zamanda bir faaliyetin içine sokmayı da öngörmektedir. Bu tedbirlere karşın tutunma hedefinin gerçekleşmesinde kimi sikintiler yaşanmaktadır... Bu gelirden yararlanan herkesin tutunma sözleşmelerini imzalamadığı, imzalyanların bir kısmının ise sözleşmeyi uygulamadıkları saptanmıştır.⁵⁴

Burada doğru anlaşılması gereken önemli bir nokta vardır. Tutunma, parasal yardımlara hak kazanmanın kosulu değildir. Tam tersine bu yardımlardan yararlananlara sunulan bir olanak, bir hizmettir. Yardımdan yararlanan kişi, sosyal görevlilerin desteğiyle ve yapılan bir sözleşme çerçevesinde, toplumda tutunmak için çaba gösterirler. Bu sözleşme, toplumda tutunmak için öngörülen projeyi, bu projeyi yasama geçirmek ve geliştirmek için kullanılacak araçları, karşılıklı yükümlülükleri ve gerçekleştirilecek faaliyetlerin takvimini içermelidir. Sözleşme talebin yapıldığı kurum tarafından hazırlanır, yardım gören ve onun bakmakla yükümlü olduğu kişilerle il konseyi başkanı

⁵² Badel, s. 565-568; Gökçeoglu, Balci, s.110.

⁵³ Milano, s.73.

⁵⁴ Castel, s. 71; Badel, s. 481.

arasında bağitlanır⁵⁵ ve sözleşmenin uygulanmasının takibiyle görevli bir kilavuz tayin edilir.

4. Tutunma Gelirinin Hukuki Niteliği

Tutunma geliri, birey ile toplum arasında karşılıklı yükümlülükler üstlenme ilkesine dayanır. Hak ile sözleşme arasında kalan pozisyonuyla yeni bir sosyal hak tipini temsil eder.⁵⁶ Tutunma geliri bir haktır, çünkü toplumdaki dislananlar yeniden toplumda bir yer edinebilmek için bu yasaya dayanarak asgari düzeyde bir geçim kaynağına sahip olmayı talep edebilirler. Aynı zamanda bir sözleşmedir. Çünkü bir karşılıklılık prensibine dayanır: Yardım gören, bu yardımın karşılığında toplumda tutunmak için adım atmalıdır. Tutunma geliri, her yardım görenin özgül durumuna göre değışkenlik gösteren bireysellesmiş bir haktır. Toplumda tutunma konusunda izlenecek yol, ilgili kişinin ihtiyaçlarına ve bu konuda sunulabilecek imkanlara göre saptanır. Örneğin 55 yasadaki dul bir kadın mesleki eğitim görmek yerine, kendi çevresinde yararlı bir faaliyette bulunmak isteyebilir. Buna karşılık daha genç bir kişi, iş bulabilmek amacıyla mesleki eğitim imkânlarından yararlanmak isteyebilir.⁵⁷

Tutunma geliri, içinde hem bir gelir hakkını hem de tutunma hakkını içerir. Bunların hukuki niteliği birbirinden farklıdır. 1 Aralık 1988 tarihli yasa, bu iki hakkı birbirinden bağımsız ele alma imkânini tanınamaktadır. Tutunma hakkı, yalnızca ödenek alma hakkı ile sınırlı değildir. Bu hak, konut hakkını, normal sosyal yasama kabul görmeyi, yani toplumun asgari tutunma gelirinden yararlanan kişilere, mesleki ve sosyal faaliyette bulunma imkânini sunma borcunu kapsar. Toplumda tutunma hakkı, anayasal gelişme hakkı ile ve çalışma hakkı ile bağlantılıdır. Bu hak, devletten yalnızca karışmamasını talep eden özgürlüklerden farklı olarak olumlu edim gerektiren haklardandır. Tutunma geliri yasası, tutunma hakkı terimine hiç bir yerde yer vermemektedir. Yalnızca, gelir hakkından söz etmektedir. Yasa, parasal yardım ile mesleki ve sosyal açıdan toplumda tutunma arasında bir bağ kurmaktadır. Parasal yardım gören kişilerin toplumda tutunması, bir hak olarak değil, toplumun bir yükümlülüğü olarak öngörülmüştür. Yasanın bu ifadesine karşın, tutunma hakkı olmaksızın gelir hakkından söz etmek, yasanın ruhunu yoketmek olacaktır. Tutunma hakkı, tutunma geliri hakkına içkin bir haktır. Tutunma hakkı, önemli sınırlara sahiptir. Tutunmanın somut olarak hukuk alanına girmesi ancak tutunma sözleşmesinin bağitlanmasıyla gerçekleşir. Bu sözleşme, hem yararlanan kişiye hem de kamu otoritelerine borçlar yükler.⁵⁸

Tutunma hakkının yasal güvenceleri yetersizdir. Bu hakkın gerçekleşmesi, sözleşmede öngörülen faaliyetlerin gerçekleşmesiyle mümkün olur. Ancak dava hakkı, yalnızca

⁵⁵ 2003 yasa değışikliğinden önce sözleşmeler, yerel komisyonlarla bağitlanıyordu. Bkz. Dupeyroux/Borgetto/Lafore/Ruellan, s. 359; Gökçeoğlu, Balci, s.111-112.

⁵⁶ Lafore, Robert, "Le contrat dans la protection sociale", Droit Social, Janvier 2003, s.113; Mathieu-Cabouat, Sophie, "Le revenu minimum d'insertion: allocation ou contrat? Un choix nécessaire", Droit Social, Juillet-Août 1989, s. 611 vd.

⁵⁷ Rosanvallon, Repenser l'Etat-providence, s. 168-169.

⁵⁸ Badel, s. 531-533.

gelir bağlanmasına ilişkin uyumsuzluklar için öngörülmüştür. Sosyal dışlanmayı önleme borcu yerine getirilmediği zaman, buna karşı hukuken zorlayıcı bir yol yoktur. Bu hakkın korunması, yalnızca sözleşmedeki hükümlerle sınırlıdır. Belirtilen nedenle tutunma hakkının kaynağı, tutunma sözleşmesidir. Bu hakkın bir içeriğe kavuşması sözleşme ile gerçekleştirilebilir. Hakkın sınırını da sözleşmede belirlenen faaliyetler çizer. Sözleşme olmadığında tutunma hakkı yasama geçemez. Tutunma hakkına ilişkin uyumsuzlukların yargı önüne gelebilmesi de ancak sözleşme hükümlerine uyulmamasından ötürü olabilir. Tutunma sözleşmesinin kamusal niteliğinden ötürü, uyumsuzluklarda yetkili mahkeme, idare mahkemesidir. Tutunma gelirinden yararlanan kişi, tutunma sözleşmesinde öngörülen faaliyetlerden yararlanmamış ve bu durum yetkililerin kusurundan ötürü olursa, idare mahkemeleri ilgilinin bu yüzden uğradığı zararın tazminine karar verebilir. Mahkemeler, kamu güçlerini olumlu edimde bulunmaya zorlayıcı karar veremezler, yalnızca tazminata hükmedebilirler. Sözleşmenin yapılmasını reddedildiği hallerde ise idare mahkemesi bu kararı iptal edebilir. Mahkemeler sözleşme yapılmasına dair zorlayıcı bir karar alamazlar da, iptal kararı yeni bir sözleşme yapılmasını fiilen kolaylaştırabilir. Zira yeni bir dava ile karşılaşmak istemeyen kurumlar sözleşme akdetmeyi reddetmek yerine sözleşme yapmayı tercih edebilirler.⁵⁹

Sonuç olarak tutunma hakkı, parasal yardım görme hakkı ve tutunma sözleşmesinde öngörülen faaliyetlerden yararlanma hakkı ile sınırlıdır.

5. Tutunma Geliri Yasasının Uygulama Sonuçları

Toplumdan dışlanmamanın önkosulu, asgari düzeyde ekonomik imkânlarla sahip olmaktır. Bunu kavrayan yasakoyucu toplumsal yaşamın pratik gereklerine uygun olarak, sosyal dışlanmayla mücadele konusunu öncelikle parasal yönüyle ele almış ve belirli bir gelirin ödenmesini öngörmüştür. Uygulamada, bu açıdan sonucun olumlu olduğu, tutunma gelirinin misyonunu yerine getirdiği söylenebilir. Tutunma gelirinden yararlananların yarısının bu gelirden başka hiç bir geçim kaynağı yoktur. Yani sosyal korumanın bütünüyle dışında kalmış kesimlere ulaşılmıştır ve bunların bir şekilde toplumsal yasama katılmalarının önü açılmıştır. Bu gelirden yararlananların diğer yarısı ise sosyal koruma sisteminde daha önceden varolan diğer ödeneklerden özellikle de aile ödeneklerinden yararlanmaktadırlar. Tutunma geliri sayesinde bu gelirden yararlananların basta gıda ve giyim olmak üzere yaşam koşullarında bir iyileşme olmuştur.⁶⁰

Bu yardımdan yararlanan kişilerin büyük çoğunluğunu, yalnız yaşayan kişiler, yetersiz eğitilmişler, konut sorunu olanlar, uzun süreli işsizler oluşturmaktadır.⁶¹ Bunların büyük çoğunluğunu da aktif genç nüfus oluşturmaktadır. Beklenenin tersine, aileler asgari tutunma gelirine fazla rağbet etmemiştir. Bunun nedeni aile yardımlarının yoksulluğa karşı yeterli bir koruma sağlamış olmasıdır. Tutunma geliri ile yaşamakta olanların bu

⁵⁹Badel, s.536-538 ; Gökçeoğlu, Balci, s.112.

⁶⁰Badel, s. 563- 564.

⁶¹Milano, s. 80.

durumdan çıkmaları ekonomik konjonktürün kötü olmasına karşı azimsanmayacak düzeydedir. Ancak yaş sebebiyle (60 yaşın üzerindeki), sağlık sebebiyle veya toplumda tutunma konusundaki çözüm önerilerinin yetersizliği veya yokluğu nedeniyle bu gelire bağımlı yaşayanların yok sayılmayacak bir yüzdesinin durumu, hiç değişmeden kalmaktadır. Aralık 1996 itibarıyla tutunma gelirinden yararlananların %30'u bir yıl sonra bağımsız olarak yaşamlarını sürdürebilme olanagına kavuşmuştur. Bunların %52'si ise bulma suretiyle bağımsızlaşabilmiş geri kalanlar ise başka bir sosyal yardımdan yararlanma veya aile durumundaki bir değişiklik nedeniyle artık tutunma gelirinden yararlanmamaktadır.⁶²

Genel bir değerlendirme yapılacak olursa, yoksulluğa karşı mücadelede asgari tutunma geliri çok olumlu sonuçlar vermiştir; ilgililerin yaşam seviyesinde bu sayede önemli bir artış sağlanmıştır. Ancak bazı noktalarda sorunlar devam etmekte, yeterli düzeyde sonuç alınmamaktadır. Örneğin, toplumda tutunma faaliyetleri illere göre eşitsizlik göstermekte ve bütünsel değerlendirmede disiplinle mücadelede yetersiz kalmaktadır. Tutunma geliriyle ilgili bir hak olan konut yardımına karşı, konut sorununun çözümünde güçlükler yaşanmaktadır.⁶³

Mesleki yerleştirme yetersiz kalmaktadır. Mesleki yerleştirme sayesinde, bu gelire muhtaçlıktan kurtulanların yarısı pazar dışı sektörde çalışmaktadır. Tutunma geliriyle ilişkili olarak kamuoyunun görüşü olumludur, ancak bu gelirden yararlananların çalışmaları konusunda bir beklenti vardır. Toplum tutunma gelirinden yararlananları, tutunma çabası içinde kişiler olarak görmemekte, bunları çalışmadıkları halde ücret alan kişiler olarak değerlendirmektedir.⁶⁴ Tutunma geliri, çalışma isteğini azaltacağı, işsizliğin cazibesini arttıracığı yönünde eleştirilere maruz kalmıştır. Gerçekten de bu sosyal gelirin beraberinde getirdiği başka bazı avantajlar (vergi ödememek, prim ödememek gibi) göz önüne alındığında, çalışmak daha az gelir elde etmeye yol açmaktadır. Ancak yapılan araştırmalar bu konudaki kaygıların doğru olmadığını göstermektedir. Bir araştırmaya göre, her on durumdan sekizinde tutunma gelirinden asgari ücrete geçiş saptanmıştır.⁶⁵

İl programları incelendiğinde, bu programlarda egemen olan tutunma faaliyetinin, mesleki bir formasyon edinme ve istihdamda yer almaya hazırlayıcı faaliyetler olduğu görülür. Bunun dışındaki faaliyetler; okuma yazma öğretme, boş vakitleri değerlendirme, gezme, dikis, tamir atölyelerinde çalışma gibi sosyal katılım hedefi güden faaliyetlerdir. Tutunma sözleşmelerinin yarısında, tutunma faaliyetinin mesleki

⁶² Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, Rapport 2000, La documentation Française, Paris, 2000, s.30-31; Ayrıca bkz.Zoyem, Jean-Paul "Les contrats d'insertion du RMI, des effets contrastés sur la sortie du RMI", Partage, Novembre Décembre, 1999, s.8.

⁶³ Dupeyroux, s.1126-1127.

⁶⁴ Badel, s. 481; Bu nedenle, her ne kadar bir toplumsal dayanışma mevcutsa da kendisini karakterize eden duygusal boyuttan yoksun olduğu için kardeşlik ilkesinin gerçekleştiği söylenemez (Bkz. Bordeloup, Jean, Les idéaux de la révolution française: La sécurité sociale à l'épreuve d'une société éclatée, Droit social, Avril 1990, s. 347).

⁶⁵ Dupeyroux, s. 1127.

yönelimli olduğu görülmektedir. Tutunma gelirinden yararlananların yarısı, tutunma sözleşmelerinde bir meslek edinmeye yönelik staj ve istihdamda yer almaya yönelik faaliyetlerde bulunma konusunu düzenlemişlerdir. Bu gelirden yararlananların yarısında ise gelecek için mesleki bir perspektif öngörülmemiştir. Bunlar için tutunma hedefi yalnızca sosyal açıdan öngörülmüştür. Sosyal tutunma, konuta ve sağlığa ilişkin faaliyetleri, okuma yazma öğretmeyi, günlük yaşamın programlanmasını vb. faaliyetleri içerir. Sosyal tutunma, günlük yaşama yeniden adapte olma tedbirlerini içerir. Yurttaşlık perspektifiyle bakıldığında, mesleki ve sosyal tutunma, o güne kadar toplumdan dışlanmış olan bireye sosyal bir kimlik kazandırma ve bunu hukukun konusu yaparak yurttaşlığın oluşturulmasıdır.⁶⁶

Sonuç olarak, Bismarck modelini benimsemiş diğer ülkelerdeki güvenceli asgari gelir yasaları gibi, Fransız tutunma geliri yasası da sosyal korumanın bostuklarını doldurmaktadır.⁶⁷

6. Tutunma Geliri Yasasının Bize Öğrettiği: Sosyal Yardımlarla Sosyal Hizmetlerin Ayrılmaz Bütünlüğü

Ülkemizde yoksullukla mücadele çerçevesinde gündeme gelen programların dikkati çeken özelliği, bu programların yalnızca sosyal yardımları öngörmesidir. Oysa yoksulluk öyle bir sorundur ki beraberinde diğer sosyal sorunları da kaçınılmaz olarak getirmektedir.

Yoksulluğun olduğu yerde:

- Eğitim sorunu da vardır, sağlık sorunu da, konut sorunu da!
 - İssizlik de vardır, vasıfsızlık da!
 - Depresyon da vardır, kimlik bunalımı da!
 - Çaresizlik de vardır, güvensizlik duygusu da!
 - Ötekileştirilmek de vardır, bunun yarattığı nefret de!
 - Sert bir yaşam mücadelesi de vardır, bunun yarattığı siddet de!
 - Bazen hepsini unutmak için başvurulan alkol de vardır, her türlü uyusturucu madde de!
- Kısacası, orada olmayanların ve öyle yaşamayanların yani bizlerin anlayamayacağı bir yoksulluk kültürü vardır en az yoksulluğun kendisi kadar önemli olan!

İşte bütün bu sosyal sorunlar, sosyal hizmetleri gerektirir. Sosyal hizmetleri kapsamayan herhangi bir sosyal yardım yasasının yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede etkili olması mümkün değildir. Tüm Avrupa'ya örnek olan Fransız hukukundaki tutunma geliri yasasının ülkemize de örnek teşkil edebilecek en önemli yanı budur.

KAYNAKLAR

- -Alfandari, Elie, Action et aide sociales, Dalloz, Paris, 1989.
- -Badel, Maryse, Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion, PUB, Bordeaux, 1996.

⁶⁶ Badel, s. 520-524.

⁶⁷ Milano, s. 81; Gökçeoğlu, Balci, s.114 vd.

- -Bir Temel Hak Olarak Vatandaslik Gelirine Dogru (Der.Bugra, Ayse/ Keyder, Çağlar), Iletisim, Istanbul, 2007.
- -Bordeloup, Jean, "Les idéaux de la revolution française: La sécurité sociale à l'épreuve d'une société éclatée", Droit social, Avril 1990, s. 347-351.
- -Bugra, Ayse/ Sinmazdemir, N.Tolga, Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin BirYöntem: Nakit Gelir Destegi, Bogaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Arastirma Raporu, Istanbul, 2004.
- -Castel, Robert, L'insécurité sociale, Seuil, Paris, 2003.
- -Castel, Robert, Sosyal Güvensizlik, Çev.Isik Ergüden, Iletisim, Istanbul, 2004.
- -Chauchard, Jean-Pierre, Droit de la sécurité sociale, LGDJ, Paris, 1998.
- -Çenberci, Mustafa, Sosyal Sigortalar Kanunu Serhi, Ankara 1985.
- -Deleeck, Herman, "Pauvreté et efficacité de la sécurité sociale", Droit social, Juillet-Août, 1992, s. 719-728.
- -Dilik, Sait Sosyal Güvenlik, Ankara, 1991.
- -Dupeyroux, J.J./Borgetto, M./Lafore, R./Ruellan, R., Droit de la sécurité sociale, Dalloz 2005.
- -Dupeyroux,J.J., Droit de la sécurité sociale, Dalloz, Paris, 1998.
- -Gökçeoglu, Balci, Sebnem, Tutunamayanlar ve Hukuk, Dost Kitabevi, Ankara, 2007.
- -Kaufmann, Otto, "Fransa'da Sosyal Güvenlik", Çev. Tankut Centel, Çimento Isveren, Ocak 1999, s.4-15.
- -Koray, Meryem, "Sosyal Politikanin Anlami ve Islevini Tartismak...", Çalışma ve Toplum, 2007/4, s. 19-55.
- -Kutal, Metin, Teorik Esaslari ve Tatbikati Bakimindan Asgari Ücret, Istanbul Üniversitesi Yayinlari, Istanbul, 1969.
- -Laborde, Jean-Pierre, "RMI et RMA, entre correction de trajectoire et changement de cap?", Droit Social, Mars 2004, s.251-256.
- -Laborde, Jean-Pierre, Droit de la sécurité sociale, PUF, Paris, 2005.
- -Lafore, Robert, "Le contrat dans la protection sociale", Droit Social, Janvier 2003, s.105-114.
- -Mathieu-Cabouat, Sophie, "Le revenu minimum d'insertion: allocation ou contrat? Un choix nécessaire", Droit Social, Juillet-Août 1989, s. 611-616.
- -Milano, Serge, Le revenu minimum garanti dans la CEE, PUF, Paris, 1995.
- -Observatoire National de la Pauvreté de l'Exclusion Sociale, Rapport 2000, La documentation Française, Paris, 2000, s.30-31.
- -Paugam, Serge, "Représentations de la pauvreté et modes d'assistance dans les sociétés européennes", in L'Europe face à la pauvreté; La documentation française, Paris 1999.
- -Prétot, Xavier, "La garantie des droits sociaux est-elle compatible avec la décentralisation?", Droit Social, Février 2003, s. 186-193.
- -Rosanvallon, Pierre,Repenser l'Etat-providence, Seuil, Paris, 1995.

- -Senkal, Abdülkadir, Küresellesme Sürecinde Sosyal Politika, Alfa, İstanbul, 2005.
- -Tunçomag, Kenan, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul, Beta, 1990.
- -Zoyem, Jean-Paul “Les contrats d’insertion du RMI, des effets contrastés sur la sortie du RMI”, Partage, Novembre Décembre, 1999, s.8.