

KLASİK İNSAN HAKLARI ANLAYIŞI DEĞİŞİRKEN AVRUPA SOSYAL ŞARTI

Yrd. Doç. Dr. Naz ÇAVUŞOĞLU

I. Klasik haklarla ekonomik ve sosyal haklar arasında "su geçirmez" ayırım silinirken

Türk Anayasa Mahkemesi'nin "evlilik dışı çocuklar"la ilgili 1991/5 karar sayılı kararına göre; "İnsan artık yalnızca yaşama hürriyetine sahip olmakla kalmayarak, aynı zamanda insan haysiyetine yaraşır yaşama şartlarını da bir hak olarak isteyebilmektedir...

Hürriyet kağıt üzerinde kalan teorik bir kavram olmaktan çıkmakta, kişiler ve kitleler için erişilebilir, gerçekleştirilebilir, kullanılabilir pozitif haklar haline gelmektedir" (1). Avrupa ortak hukuk alanının şekillenmesinde öncelikli yere sahip İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi de, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin esas olarak tanıdığı klasik ve siyasi hakların çoğunun ekonomik ve sosyal uzantılarının olduğunu belirlerken, Sözleşme'nin koruma alanına giren haklarla ekonomik ve sosyal haklar arasında "su geçirmez" ("Water-tight") bir ayırım olmadığını kararlaştırır (2).

Doktrinin "kuşaklaması" (3) ya da hukuk belgelerinin klasik/sosyal haklar ikiliğinin içtihadî hukukla aşılmaya başlaması, yazılı hukukun da yenilenmesinin başlangıcını oluşturacaktır.

II. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin "dipnotu" Avrupa Sosyal Haklar Şartı ve Topluluk Hukuku'nda Sosyal Haklar

Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan ve sosyal ve ekonomik hakları

(1) Bk. 27 Mart 1992 tarih ve 21184 sayılı Resmi Gazete. Avrupa Sosyal Şartı'na da yollama yapılan bu kararın bir diğer önemli yönü, uluslararası sözleşmelerin "Anayasa üstü normlar olarak nitelenebileceği"ni belirtmesidir.

(2) Airey V. Ireland (9 Ekim 1979), no. 32,2 EHRR 305.

(3) Bk. İ. Kaboğlu, "İnsan Haklarının Gelişimci Özelliği ve Anayasa Yargısı", Türk AYM'nin 30. Kuruluş Yıldönümü nedeniyle düzenlenen uluslararası sempozyuma (Nisan, 1992) sunulan tebliğ, (çoğaltma), s. 2 vd.

kapsayan Avrupa Sosyal Şartı 18 Ekim 1961'de Torino'da imzalanmış; 26 Şubat 1965'te İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin "geniş bir dipnotu" (4) halinde yürürlüğe girmiştir (5). Sosyal Şart'ın I. Bölümü'nde, bağıtlı devletlerin ulusal ve uluslararası tüm uygun yolları izleyerek etkin biçimde gerçekleştirilme şartlarına ulaşmayı üstlendikleri genel prensipler sıralanmakta (6); II. Bölüm bu genel prensipleri açık yükümlülükler olarak maddeleştirmektedir. Şart'ı onaylayan devlet, II. Bölüm'ün 1, 5, 6, 12, 13, 16 ve 19. maddelerinin en az beşiyle, ek olarak da toplam madde sayısı 10'dan veya numaralanmış fıkra sayısı 45'den az olmamak kaydıyla dilediği kadar madde ya da numaralanmış fıkrayla bağlanmayı taahhüt eder (m. 20). Bu çerçevede, çalışma hakkı (m. 1); örgütlenme hakkı (m.5); toplu pazarlık hakkı (m. 6); sosyal güvenlik hakkı (m.12); sağlık ve sosyal yardım hakkı (m. 13); ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı (m.16); çalışan göçmenlerin ve ailelerinin korunma ve yardım hakkı (m. 19) öne çıkmaktadır.

Bağıtlı devletler kabul ettikleri hükümlerin uygulanmasına ilişkin raporları iki yılda bir (m.21), kabul etmedikleri hükümlere ilişkin raporları ise Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin isteği üzerine ve uygun aralıklarla Konsey Genel Sekreteri'ne gönderirler (m. 22).

Raporların gönderilmesi, incelenmesi ve sonuçlandırılması ya da Şart'ın denetim mekanizmasının işleyiş hükümleri 23-29. maddelerde düzenlenmiştir (7). Ancak değişen insan hakları anlayışının gerekli kıldığı etkin denetim sistemi arayışı, Sosyal Şartı değiştiren 21 Ekim 1991 tarihli Protokol'un (8) hazırlanmasına yol açacak, ilgili maddeler yeniden yazılacaktır. Bu Protokol'un başlangıcında da belirtildiği gibi Taraflar'ın amacı; "Şart'ın etkinliğini ve özellikle denetim mekanizmasının işlenmesini iyileştirmek için gerekli önlemler" in alınmasıdır (9).

Avrupa ortak hukuk alanının bir diğer "Sosyal Şartı" ise, Birleşik Krallık dışında Avrupa Topluluğu'na üye devletlerin Aralık 1989'da Avrupa (Topluluk)

(4) O. Kahn-Freund, "The European Social Charter" in F.G. Jacobs (ed.), *European Law and the Individual*, North Holland Publishing Company, 1976, s. 181, 182.

(5) Onaylayan devletler: Avusturya, Belçika, Kıbrıs, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, İtalya, Luxembourg, Malta, Hollanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İsveç, Türkiye, Birleşik Krallık. Bk. Jean-Bernard Marie, "International Instruments Relating to Human Rights: Classification and status of ratification as of 1 January 1992", 13 HRLJ 61 (1992).

(6) Avrupa Sosyal Şartı'nın resmi çevirisi için bk. 14 Ekim 1989 tarih ve 20312 sayılı Resmi Gazete.

(7) Şart'ın 30. maddesi "Savaş ve olağanüstü durumlarda uygulamadan kaçınmalar"ı düzenlemiştir. Madde 30 uyarınca; "Ulusun yaşamını tehdit eden savaş veya diğer olağanüstü hallerde Akit Taraflardan biri bu Şart'a göre üstlendiği yükümlülüklerinden kaçınan önlemleri uluslararası hukuka göre üstlendiği öteki yükümlülüklerine aykırı olmamak koşuluyla ve durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde alabilir". Maddenin 2. fıkrasına göre, kaçınma hakkını kullanan Taraflar alınan önlemler ve gerekçeleri makul bir süre içinde Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bildirirler. Aynı şekilde önlemlerin yürürlükten kalkması da Genel Sekreter'e bildirilecektir.

(8) Protokol metni için bk. ileride, s. 64 vd. Protokol'u imzalayan devletler: Belçika, Kıbrıs, Fransa, İtalya, Luxembourg, Malta, Hollanda, Norveç, İspanya, İsveç, Birleşik Krallık, Yunanistan, Macaristan, Finlandiya, Portekiz (28. Nisan 1992).

(9) Bk. Jereon G. C. Schokkenbroek, "The Results of The Ministerial Conference on the European Social Charter", 13 HRLJ 177 (1992).

Konseyi Strasbourg Toplantısı'nda kabul ettikleri "Çalışanların temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı"dır ⁽¹⁰⁾.

Topluluk Mahkemesi'nin Topluluk hürriyetler hukuku "kurucu" başlangıcı özellikle Avrupa Parlamentosu'nun desteğini alırken, 12 Nisan 1989'da "Temel Hak ve Hürriyetler Bildirgesi" Parlamento kararı ile kabul edilir ⁽¹¹⁾. Aynı yıl hazırlanan ve bütünleşen Avrupa'nın ekonomik düzeni içinde çalışanların yaşam ve çalışma şartlarının ortak standartlara bağlanarak iyileştirilmesini amaçlayan Topluluk Sosyal Şartı, sosyal güvenlik hakkı; örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi hakkı; mesleki eğitim hakkı; kadın ve erkekler için fırsat eşitliği ve eşit muamele hakkı; işçilerin bilgi edinme ile işyerinin yönetimine katılma hakkı; işyerinde sağlık ve güvenlik hakkı ile çocukların ve gençlerin korunması; emeklilik hakkı ve yaşlıların korunması; sakatların korunması ile ilgili düzenlemeler getirmiştir.

Maastricht'de 7 Şubat 1992'de Avrupa Topluluğu'na üye ülkelerin imzaladığı Avrupa Birliği Antlaşması ⁽¹²⁾, Birlik'in Topluluk hukukunun genel prensipleri olarak üye devletler ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nde teminat altına alınan temel haklara saygı göstereceği hükmünü Madde F ile düzenlerken, Antlaşma'nın eki "Sosyal Politika" Protokolü ⁽¹³⁾ 1989 Sosyal Şartı'nı konu alır. Birleşik Krallık dışında 11 üye ülkenin imzaladığı bu Protokol'a ekli Sosyal Politika Anlaşması ⁽¹⁴⁾ Topluluk hukuku birikimi temelinde Sosyal Şart'ın uygulanması arzusuyla hazırlanmıştır ve bu amaca ulaşmak için Topluk kurumlarının görevlerini belirler.

III. Türk iç hukukunda Avrupa Sosyal Şartı

Türkiye Cumhuriyeti, Avrupa Sosyal Şartı'nı 1989'da onaylamıştır ⁽¹⁵⁾. Şart'ın 20. maddesi uyarınca onaylanması zorunlu olan maddeler arasından, çalışma hakkı (m.1); sosyal güvenlik hakkı (m.12); sağlık ve sosyal yardım hakkı (m.13); ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı (m.16); çalışan göçmenlerin ve ailelerinin korunma ve yardım hakkı (m.19) kabul edilmiştir ⁽¹⁶⁾. Türkiye'nin tümüyle onaylamadığı maddeler ise, adil çalışma koşulları hakkı; güvenli ve sağlıklı çalışma koşulları hakkı; örgütlenme hakkı; toplu pazarlık hakkı; çalışan kadınların korunma hakkı, ve bedensel ya da zihinsel özürülülerin

(10) "Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers"ın metni ve ilk uygulama raporu için bk. Social Europe 1/92, Commission of the European Communities, s. 7 vd.

(11) OJ No. C 120, 16 Mayıs 1989, s. 51 vd. Bu bildirge, Avrupa Parlamentosu'nun 12 Aralık 1990 tarihli kararıyla kabul ettiği Topluluk "Anayasa" tasarısinin da "ayrılmaz" bir parçasıdır (m.12). Bk. 12 HRLJ 54 (1991).

(12) "Treaty on European Union", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992.

(13) "Protocol on Social Policy", ibid., s. 196.

(14) "Agreement on Social Policy", ibid., s. 197-201.

(15) Uygun bulma kanunu (3581, 16 Haziran 1989) için bk. 4 Temmuz 1989 tarih ve 20215 sayılı Resmi Gazete. Onay kararı (89/14434, 7 Ağustos 1989) için bk. 14 Ekim 1989 tarih ve 20312 sayılı Resmi Gazete.

(16) Bu konuda bk. Metin Kutal, "Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye'nin Onayı", İktisat ve Maliye, C. XVI, s. 12, Aralık 1989, s. 493 vd.

mesleki eğitimi, mesleğe ve topluma yeniden intibak hakkıdır. Adil bir ücret hakkını düzenleyen 4. maddenin onaylanmayan 1, 2 ve 4. fıkraları, çalışanların kendilerine ve ailelerine saygın bir yaşam düzeyi sağlayacak ücret hakkına sahip olduklarının; fazla çalışma karşılığında zamlı ücret alma hakkının ve tüm çalışanların işlerine son verilmeden önce uygun bir bildirim süresi hakkının tanınması taahhüdünü düzenlemiştir. Çocukların ve gençlerin korunma hakkına ilişkin 7. maddenin onaylanmayan fıkraları ise, çocukların çalışma yaş sınırları, ücretli izin hakkı, bedensel ve manevi tehlikelere karşı özel olarak korunmalarının sağlanması ile ilgilidir.

IV. Avrupa Sosyal Şartı'nı Değiştiren Protokol

Bugün sosyal hakların tanınması, klasik hakları gerçekleştirici bir hukuk tekniği olarak görülmektedir ⁽¹⁷⁾. Bu genel eğilim sosyal hakların korunmasına ilişkin denetim sistemlerinin etkinleştirilmesini de gerekli kılar. Aşağıda çevirisi verilen "Avrupa Sosyal Şartı'nı Değiştiren Protokol" da bu çizgide hazırlanmış bir hukuk belgesidir.

Dr. Naz Çavuşoğlu

Avrupa Sosyal Şartı'nı Değiştiren Protokol ⁽¹⁸⁾

18 Ekim 1961'de Torino'da imzaya açılmış olan Avrupa Sosyal Şartı'na (aşağıda "Şart" olarak belirtilmiştir) ek bu Protokol'u imzalayan Avrupa Konseyi üyesi devletler,

Şart'ın etkinliğini ve özellikle denetim mekanizmasının işlemlerini iyileştirmek için gerekli önlemleri almayı kararlaştırarak;

Bu nedenle Şart'ın belirli hükümlerinin değiştirilmesinin arzu edilir olduğunu göz önüne alarak,

Aşağıdaki hususlarda anlaşmışlardır:

Madde 1

Şart'ın 23. maddesi aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir:

"Madde 23

Rapor ve görüş örneklerinin gönderilmesi

1. Her Sözleşmeci Taraf, 21 ve 22. maddeler uyarınca Genel Sekreter'e ra-

(17) İnsan Hakları Avrupa Komisyonu 9 Mayıs 1990 tarihli Francine Van Volsem v. Belgium (14641/89) Kararı'nda; Sözleşme 3. maddenin "İnsanlık dışı ve aşağılayıcı muamele yasağını" sosyal ve ekonomik haklar alanı ile ilgili olarak incelemiştir. Bu karara ilişkin bir yorumda, 3. maddenin, Sözleşme'nin kapsadığı klasik ve siyasi haklar ile sosyal ve ekonomik haklar alanı arasında bir köprü oluşturabileceği ileri sürülmüştür. Bk. Antonio Cassese, "Can the Notion of Inhuman and Degrading Treatment be Applied to Socio-Economic Conditions", 2 EJIL (1991), 141-143.

(18) "Protocol Amending the European Social Charter" 21 Ekim 1991'de Torino'da imzaya açıldı. Metin için bk. Council of Europe, European Treaty Series No. 142.

por gönderirken, bu raporun bir örneğini 27. maddenin 2. fıkrasına göre Hükümetler Komitesi toplantılarında temsil edilmek üzere davet edilen uluslararası işveren örgütleri ile sendika örgütlerinin üyeleri olan kendi ulusal örgütlerine yollar.

Bu örgütler Sözleşmeciler Tarafından raporları ile ilgili her türlü görüşlerini Genel Sekreter'e gönderirler. Genel Sekreter bu görüşlerin örneğini, cevaplamak isteyebilecek ilgili Sözleşmeciler Tarafına gönderir.

2. Genel Sekreter Sözleşmeciler Taraf raporlarının bir örneğini, Avrupa Konseyi'nde danışman statüsünde olan ve bu Şart'ın düzenlediği konularda özellikle yetkili olan uluslararası hükümet-dışı kuruluşlara yollar.

3. Madde 21 ve 22 ile bu maddede belirtilen raporlar ve görüşler istek üzerine kamuya açıklanabilir."

Madde 2

Şart'ın 24. maddesi aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir:

"Madde 24

Raporların incelenmesi

1. Madde 21 ve 22 uyarınca Genel Sekreter'e gönderilen raporlar, 25. maddede göre kurulmuş olan Bağımsız Uzmanlar Komitesi tarafından incelenir. Madde 23'ün 1. fıkrası uyarınca Genel Sekreter'e yollanan bütün görüşler de Komite'ye sunulur. Bağımsız Uzmanlar Komitesi incelemesini tamamladıktan sonra vardığı sonuçları içeren bir rapor hazırlar.

2. Bağımsız Uzmanlar Komitesi, 21. maddede belirtilen raporları dikkate alarak, ulusal hukuk ve uygulamanın Sözleşmeciler Taraf'ın Şart'dan doğan yükümlülüklerine uygunluğunu hukuki açıdan değerlendirir.

3. Bağımsız Uzmanlar Komitesi Sözleşmeciler Taraf'dan doğrudan ek bilgi ve açıklamalar talep edebilir. Bu çerçevede, Bağımsız Uzmanlar Komitesi, eğer gerekli görürse, kendi inisiyatifi ya da ilgili Sözleşmeciler Taraf'ın isteği üzerine Sözleşmeciler Taraf temsilcileriyle toplantı düzenleyebilir. Madde 23'ün 1. fıkrasında belirtilen örgütler durumdan haberdar edilir.

4. Bağımsız Uzmanlar Komitesi'nin vardığı sonuçlar kamuya açıklanır ve Genel Sekreter aracılığıyla Hükümetler Komitesi'ne, Parlamenter Asamble'ye ve 23. maddenin 1. fıkrası ile 27. maddenin 2. fıkrasında adı geçen örgütlere gönderilir."

Madde 3

Şart'ın 25. maddesi aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir:

"Madde 25

Bağımsız Uzmanlar Komitesi

1. Bağımsız Uzmanlar Komitesi, Sözleşmeciler Tarafınca aday gösterilen dürüstlük niteliği yüksek ve ulusal ve uluslararası sosyal sorunlardaki yetkinliği ile tanınmış uzmanları içeren listeden, Parlamenter Asamble tarafından çoğunluk oyuyla seçilen en az dokuz üyeden oluşur. Üyelerin kesin sayısı Bakanlar Komitesi'nce belirlenir.

2. Komite üyeleri altı yıllık bir süre için seçilirler. Bir kereye mahsus olmak üzere yeniden seçilebilirler.

3. Görev süresi sona ermemiş bir üyenin yerine seçilen Bağımsız Uzmanlar Komitesi üyesi, kendisinden önceki üyenin kalan süresini tamamlar.

4. Komite üyeleri, Komite'ye kendi adlarına katılırlar. Görevleri süresince, görevlerinin gereği olan bağımsızlık ve tarafsızlık ile bağdaşmayan ve görevlerini yerine getirmelerini engelleyici herhangi bir iş üstlenemezler."

Madde 4

Şart'ın 27. maddesi aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir:

"Madde 27

Hükümetler Komitesi

1. Sözleşmeciler Tarafınca raporları, 23. maddenin 1. ve 2. ve 24. maddenin 3. fıkraları uyarınca gönderilen görüş ve bilgiler, ve Bağımsız Uzmanlar Komitesi raporları Hükümetler Komitesi'ne sunulur.

2. Komite, her Sözleşmeciler Taraf'ın bir temsilcisinden kuruludur. En fazla iki uluslararası işveren örgütünü, en fazla iki uluslararası sendika örgütünü toplantılara danışman sıfatında gözlemci göndermeye davet eder. Ayrıca, Avrupa Konseyi'nde danışman statüsünde olan ve bu Şart'ın düzenlediği konularda özellikle yetkili olan uluslararası hükümet-dışı kuruluş temsilcilerine danışabilir.

3. Hükümetler Komitesi, Bakanlar Komitesi kararlarını hazırlar. Özellikle Bağımsız Uzmanlar Komitesi ve Sözleşmeciler Tarafınca raporları ışığında, tercihinin gerekçelerini belirterek, sosyal, ekonomik ve diğer siyasi değerlendirmeler temelinde kendi görüşüne göre Şart'ın 28. maddesi uyarınca her ilgili Sözleşmeciler Taraf'ına tavsiyede bulunulması gereken konuları belirler. Kamuya açıklanmak üzere Bakanlar Komitesi'ne rapor sunar.

4. Hükümetler Komitesi, genelde Sosyal Şart'ın uygulanmasına ilişkin var-
dığı sonuçlara dayanarak, sosyal konular ve Şart'ın yenilenebilecek maddeleri
ile ilgili çalışmalarını hedefleyen teklifleri Bakanlar Komitesi'ne sunabilir."

Madde 5

Şart'ın 28. maddesi aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir:

"Madde 28

Bakanlar Komitesi

1. Bakanlar Komitesi, Hükümetler Komitesi raporu temelinde, oy verme yetkisinin Sözleşmeciler Taraf-
lar'la sınırlı olduğu oylamada kullanılan oyların üçte
iki çoğunluğuyla, bütün denetim sürecini kapsayan ve ilgili Sözleşmeciler Taraf-
lar'a kendilerine ilişkin tavsiyeleri içeren bir karar kabul eder.

2. Bakanlar Komitesi, uygun gördüğü takdirde, 27. maddenin 4. fıkrası uyarınca Hükümetler Komitesi tarafından yapılan teklifleri göz önünde bulundurarak gerekli kararları alır."

Madde 6

Şart'ın 29. maddesi aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir:

"Madde 29

Parlamentar Asamble

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri, belli aralarla bütün üyelerin katıldığı gö-
rüşmelerin düzenlenmesi görüşüyle, Bağımsız Uzmanlar Komitesi ve Hükümet-
ler Komitesi raporları ile Bakanlar Komitesi kararlarını Parlamentar Asamble'ye
iletir."

Madde 7

1. Bu Protokol, Şart'ı imzalamış olan Avrupa Konseyi üyesi devletlerin im-
zasına açıktır. Bu devletler Protokol ile bağlanma rızalarını;

- a. Onay, kabul ya da uygun bulma kaydı koymaksızın imzalamayla; veya
- b. Onay, kabul ya da uygun bulma kaydıyla imzalayıp, onay, kabul ya da uygun bulma sonucunda bildirebilirler.

2. Onay, kabul ya da uygun bulma belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne verilir.

Madde 8

Bu Protokol, Şart'ın tüm Sözleşmeci Taraflar'ının 7. madde hükümleri uyarınca Protokol ile bağlanma rızalarını bildirdikleri tarihten sonra otuzuncu gün yürürlüğe girer.

Madde 9

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri, Konsey üyesi devletlere;

- a. Her imzalamayı;
- b. Her onay, kabul ya da uygun bulma belgesinin teslimini;
- c. Madde 8 uyarınca bu Protokol'un yürürlüğe giriş tarihini;
- d. Bu Protokol'a ilişkin başka herhangi bir işlem, bildirim ya da duyuruyu bildirir.