

Prof. Dr. Rüçhan IŞIK

Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi

ILO'nun 14 Haziran 2012 tarihli ve 202 numaralı Sosyal Koruma Ulusal Tabanlarıyla İlgili Tavsiye Kararı Üzerine Bir Not

Uluslararası Çalışma Konferansı, 30 Mayıs-15 Haziran 2012'de Cenevre'de yapılan 101. toplantısında sosyal koruma alanında yeni bir tavsiye kararı kabul etti: 202 numaralı Sosyal Koruma Ulusal Tabanlarıyla ilgili Tavsiye Kararı (The Recommendation Concerning National Floors of Social Protection). Bu, son altmışsekiz yıl içinde Konferansta onaylanan sosyal güvenlik alanındaki ilk bağımsız (autonomous, free-standing) tavsiye kararıdır. Ayrıca ILO en son yirmidört yıl önce, 1988'de sosyal koruma ile ilgili bir hukuki belgeyi hükümetlerin, işveren ve işçilerin tartışmalarına açmıştı.

Uluslararası İş Hukuku'nun kaynaklarını oluşturan ILO Çalışma Sözleşmeleri (Convention) ile Tavsiye Kararları'ndan (Recommendation) herhangi bir alanda düzenleme yapılırken hangisinin tercih edilmesinin doğru olacağı sorusu daima tartışılan bir husustur. Bilindiği gibi aynı konuda, aynı dönemde, aynı oturumlarda hazırlanan bir Sözleşme ile bir Tavsiye'den ikincisi, genellikle sözleşmeleri tamamlayıcı, ek hukuk kaynaklarıdır. Aynı

alandaki Sözleşme hükümlerine Tavsiye ile daha ayrıntılı düzenleme yapılır, daha yüksek standartlar özendirilir.

Bir sözleşme ile bağlantılı olmadan tek başına kabul edilen tavsiyeler ise henüz bir Sözleşme konusu olacak kadar olgunlaşmamış alanlarda kabul edilir ki konumuz olan Tavsiye Kararı bu anlamda bir sözleşmeye bağımlı olmadan tek görüşme ile kabul edilmiştir.

Sözleşme ve/ya tavsiye kararları hazırlanırken ILO'nun yerleşik gelenekleri ve usul kuralları gereği uzun ve yoğun bir hazırlık çalışmaları dönemi vardır. Bu çerçevede üye ülkelerle de genellikle anket ve yazışma yolu ile istişareler yapılır. Sosyal Koruma Ulusal Tabanlarıyla ilgili bu yeni Tavsiye Kararı'nın geri planındaki hazırlıkları sırasında özellikle Afrika bölgesine odaklanmış olan etkinlikler düzenlenmiştir. ILO'nun arka plan çalışmalarını, biraz açıklamak için bu Tavsiye Kararının öncesinde, yoğun masa başı çalışmaları, ofis içi sayısız toplantılar, sayfalarca her kelimenin düşünülecek kullanıldığı ve tartışıldığı raporlara ilaveten

düzenlenen çeşitli toplantılar içinde sadece son yirmi aydakileri hatırlatmak gerekir.¹

14 Haziran 2012'de, Konferansa katılanların 452'sinin oyu ile (1 ret 1 çekimser) kabul edilen 202 numaralı bu Tavsiye Kararı, olumlu oyların sayısından da anlaşılacağı üzere çok etkileyici bir üçlü uzlaşma ile gerçekleşmiştir.

Sosyal koruma tabanları ulusal düzeyde tanımlanacak bir dizi temel sosyal güvenlik garantileri ile o ülkenin yurttaşlarını yoksulluktan, sosyal dışlanmadan, kırılğanlıklardan korumak amacıyla oluşturulmaktadır. Bu ve benzeri temel nitelikte sosyal koruma, yurttaş yaşam boyunca yoksulluktan, eşitsizliklerden, sağlıksız bir yaşamdan koruyacaktır. ILO'nun eski Genel Direktörü Juan Somavia'nın söylemi ile Sosyal Koruma güçlü bir kriz karşıtı önlem olduğunu ispat etmelidir. İnsanları korur ve güçlendirirken ekonominin de iyileşmesine ve kalkınmaya da katkıda bulunacaktır. Sürdürülebilir ve ekonomik büyümeyi içeren temel bir yapılanmayı sağlayacaktır.

Sosyal Koruma Tabanı (SKT), bir sosyo-ekonomik gelişme politikası kavramı ve bir kriz kontrol aracıdır. SKT, ekonomik bir gelişme için sağlam bir taban teşvik etmekte, devam eden yoksulluğa karşı toplumsal bir güvence temin etmekte ve ekonomik şok ve krizlerin etkilerini hafifletmeyi öngörmektedir.

Haklara dayanan bir görüş üzerine kurulmuş olan SKT, devletleri evrensel bir sosyal koruma kapsamı standardı oluşturmaya teşvik etmektedir. Kurumsal kapasite, siyasi ideoloji, maddi kaynaklar, ekonomik yapı ve kültürel değerler bakımından her ülke farklılık gösterdiğinden tabanlar, her bir ülke tarafından kendi koşullarına göre oluşturulmaktadır.

Önceki sosyal koruma programlarından yola çıkarak SKT, ülke tarafından tanımlanmış ve herkes tarafından kullanılabilen birtakım temel sosyal hakların, hizmetlerin ve olanakların temini için daha eşgüdümlü bir tasarımı, sosyal ve çalışma programlarının bir politika çerçevesinde uygulanmasını öngörmektedir.

ILO'nun söz konusu Tavsiye Kararı ülkelerin mümkün olan en kısa zamanda ulusal koruma tabanlarını oluşturmalarını talep etmektedir. Bu ILO'nun gözlemlerine, bulgularına, verileri-

ne göre bir rüya değildir. Asya, Afrika ve Latin Amerika'da bunun pek çok başarılı örnekleri vardır. Tabanın tümü değilse de en azından temel bazı unsurları uygulanmaktadır.

Devamlılığın ve sürdürülebilirliğin sağlanması için geliştirilen stratejiler, mevcut sosyal koruma araçları üzerine kurulmakta ve sosyal, ekonomik ve siyasi içeriğine bağlı olarak katılım payına tabi ve tabi olmayan, hedeflenen ve evrensel, kamusal ve özel araçların karışımından oluşmaktadır. Devletler, ihtiyaçları, tercihleri ve maddi imkanları doğrultusunda daha yüksek sosyal koruma seviyeleri geliştirmeye de teşvik edilir.

Sosyal Koruma Tabanı yaklaşımının nihai amacı, taban seviyeden daha yüksek koruma seviyelerine çıkmaya olanak sağlayan sağlam bir tabanın oluşturulmasıdır. Ekonomiler büyüdükçe ve mali alan oluştuğça sosyal koruma sistemleri, Sosyal Koruma Tabanı merdiveninde tırmanabilir ve tırmanmalıdır da. Böylece, sunulan prim ve hizmetlerin kapsamı, seviyesi ve miktarı genişleyecektir.

Bu strateji kapsamında ILO, Sosyal Koruma Tabanını geliştirmek için üye devletlere iki boyutlu bir yaklaşım tavsiye etmektedir:

- yatay kapsam ya da Sosyal Koruma Tabanı: herkesin temel sağlık hizmetlerine erişiminin, çocuklar için gelir güvenliğinin, az çalıştırılanlara, yoksullara ve işsizlere yardımın ve yaşlılar ile engelliler için gelir güvenliğinin temini.

- dikey kapsam: ilk kat üzerine kurulma ve daha kapsamlı ve geniş bir sosyal koruma kapsamı temini.

Bu yeni Tavsiye Kararı açık bir biçimde, kayıt dışında çalışanların da kayıt içindekiler gibi sosyal güvenlikten yararlanmalarını önermekte, kayıt içi istihdamın artmasını, kayıt dışı çalışmaların ise azaltılmasını desteklemektedir.

Bu yeni çalışma normları ile ILO'nun bütün dünyaya vermek istediği önemli bir diğer mesaj da sürmekte olan ekonomik krize rağmen, sosyal koruma sistemlerinin yaygınlaştırılması, kapsama alanlarının genişletilmesidir. Bunun anlamı şudur: Her ülke -kendi koşulları elverdiği ölçüde- bir yandan sosyal koruma standartlarını yükseltmeli, diğer yandan koruma altına alınanların kapsamı genişletilmelidir.

Temel sosyal koruma önlemlerini maddi nedenlerle alamayan ülkeler uluslararası işbirliği ve kendi çabalarını tamamlayacak destekler aramalıdır.

ILO bu kararı ile üye ülkelerin oluşturacakları sosyal koruma tabanlarının, ülkenin ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin temel unsuru olmasını ve ülkenin sosyal ve ekonomik kalkınma plan ve programlarının ayrılmaz bir parçasını oluşturmasını istemektedir. Temel sosyal koruma önlemlerini maddi nedenlerle alamayan ülkeler uluslararası işbirliği ve kendi çabalarını tamamlayacak destekler aramalıdır. Gelişmekte olan üye ülkelerin önerisi ile Uluslararası Çalışma Konferansı, Haziran 2012'de bir başka Karar daha alarak, gelişmekte olan ülkeler için teknik işbirliği yapılmasını kabul etmiştir.

Bu Tavsiye Kararı çerçevesinde oluşturulacak ulusal koruma tabanlarının, küresel düzlemde bir sosyal politika aracı oluşturmaları beklenmektedir. Bu tür bir yapılanma, Birleşmiş Milletler'in Binyıl Kalkınma Hedefleri'ne (Millennium Development Goals) ulaşılmasında da temel bir araç olacaktır.

Avrupa Birliği Sosyal Koruma Komitesi de Tavsiye Kararının öngördüğü sosyal koruma tabanlarını 2012 Çalışma Programına almıştır. Bu nedenle Avrupa Birliği açısından da ILO Tavsiye Kararı büyük önem taşımaktadır.

DİPNOT

1 8 Ekim 2010, Yaounde: SKT'nin Uygulanması Hakkında Yaounde Üçlü Bildirge. Bu bildirgenin amacı, Afrika'dan katılan 47 üye devletin hükümetlerinin ve sosyal taraflarının SKT'nin ilkelerini, temel öğelerini ve nasıl uygulanacağını belirlemek ve duyurmaktır. ILO, 2011 yılından itibaren, bu bildirgenin uygulanması ve belirtilen eylemlerin gerçekleştirilmesi için gerekli karşılıkların sağlanmasını teşvik etmektedir.

18-26 Temmuz 2011, Cape Town: 6. Uluslararası Eğitim Dünya Kongresi (6th World Congress of Education International) sırasında dört farklı bölgeden gelen sendikalar tarafından sunulan ve Eğitim ve Dayanışma Ağı (Education and Solidarity Network) tarafından desteklenen bir Sosyal Koruma Eğitimi kararı oybirliği ile kabul edilmiştir.

20 Eylül 2011, Bangkok: ASEAN halklarına evrensel kap-

samlı bir sosyal koruma için 6. ASEAN GO-NGO Sosyal Refah ve Kalkınma Forumu (Forum for Social Welfare and Development) katılımcıları, ASEAN üye devletleri arasında işbirliğinin geliştirilmesi gerektiğine karar vermişlerdir.

26-27 Eylül 2011, Paris: G20 Çalışma ve İstihdam Bakanları, sosyal koruma tabanlarını genişletmek suretiyle sosyal korumayı güçlendirmeye yönelik sözlerini dile getirmişlerdir.

11-14 Ekim 2011, Johannesburg: Sosyal Koruma Tabanının Uygulanması Hakkındaki Yaounde Üçlü Bildirgeye ilişkin olarak Eylem Planı sunulmuştur.

27 Ekim 2011, New-York: Sosyal Koruma Tabanı Danışma Grubu, Sosyal Koruma Tabanının ekonomik kalkınmayı güçlendireceğine ve sosyal birleşmeyi artıracığına ilişkin rapor sunmuştur.

8 Kasım 2011, Cenevre: Avrupa girişimi olarak Adil ve Kapsayıcı Küreselleşme için Sosyal Koruma Tabanı (Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization), ILO merkezinde raporlanmıştır.

30 Ocak 2012, New-York: Sosyal Koruma Tabanı Girişimi için dördüncü ajanslar arası teknik toplantı.

30 Mayıs-15 Haziran 2012, Cenevre: 101. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda 202 numaralı Sosyal Koruma Ulusal Tabanları ile İlgili Tavsiye Kararı kabul edilmiştir.