

T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK ANA BİLİM DALI

ENGELLİNİN SOSYAL GÜVENLİĞİ BAKIMINDAN
SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMETLER

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Gonca AYDINÖZ

Tez Danışmanı: Yrd.Doç. Dr. Şebnem GÖKÇEOĞLU BALCI

Temmuz 2008

ÖNSÖZ

Lisans ve yüksek lisans eğitimim boyunca devam eden sosyal güvenlik sisteminde reform tartışmalarında, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin ihmal edildiğine ilişkin gözlem; sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında akademik çalışma yapma fikrini doğurmuştur. Yüksek lisans tezimin konusunun engellilere yönelmesi ise, bana bu alanda çalışma fikrini veren Yrd.Doç.Dr. Şebnem Gökçeoğlu Balcı sayesinde olmuştur. Bu aşamada fikir ve önerilerini benden esirgemeyen Doç.Dr. E. Murat Engin tarafından sağlanan olanakla, Türkiye Omurilik Felçlileri Derneği'nde hukuki çalışmalar yürütmek; bana engellilerin hukuki, sosyal ve ekonomik sorunlarını yakından gözleme fırsatı vermiştir. Böylece yüksek lisans tez konusunun, engellinin sosyal güvenliği bakımından sosyal yardım ve sosyal hizmetler olarak şekillenmesinde, fikir ve öneriyle olduğu kadar sağladıkları olanaklarla da önümü açan Sayın Hocalarıma, öncelikle bu sebeple teşekkürlerimi sunmak isterim.

Tezin hazırlanma sürecinin her aşamasında, çalışmalarımı büyük bir titizlikle değerlendiren, çalışmada yaşadığım güçlükleri tespit ederek çözüm önerileriyle her zaman önümü açan ve akademik çalışma yöntemini öğretme konusunda sabır ve desteğini esirgemeyen tez danışmanım Yrd.Doç.Dr. Şebnem Gökçeoğlu Balcı'nın verdiği emek paha biçilmezdir.

Türkiye Omurilik Felçlileri Derneği'nde yürüttüğüm işler kadar tez çalışmalarım da, yorum ve önerileriyle doğru yönde ilerlememi sağlayan Süleyman Akbulut'a ve kaynaklara ulaşmadaki yardımlarının yanında, çalışmanın konusu hakkındaki görüşleriyle büyük katkı sağlayan Başbakanlık Özürlüler İdaresi çalışanlarına teşekkür ederim.

Yüksek lisans öğrenimini ve tez çalışmalarımı, bilimsel kaygılar dışında hiçbir kaygı taşımaksızın yürütmemi sağlayan destekleri için Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu'na ve her konuda koşulsuz desteklerini arkamda bildiğim anne ve babama çok teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	v
RÉSUMÉ.....	vi
ABSTRACT.....	xi
ÖZET.....	xv
GİRİŞ.....	1
A) Konunun Sınırlandırılması ve Yöntem.....	1
B) Terminoloji.....	3
I) BİRİNCİ BÖLÜM: ENGELLİ, SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMET	
KAVRAMLARI.....	7
A) Engelli Kavramı.....	8
1) Tıbbi Model-Sosyal Model Ayırımı.....	9
a) Tıbbi Model.....	10
b) Sosyal Model.....	11
c) İki Modelin Uyumlaştırılması.....	13
2) Hukuk Metinlerinde Engelli Kavramı.....	15
a) Uluslararası Belgelerde.....	15
aa) Birleşmiş Milletler.....	15
bb) Avrupa Konseyi.....	17
cc) Avrupa Birliği.....	17
b) Türk Mevzuatında.....	18
3) Sentez: Engel Tanımı.....	22
B) Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Kavramları.....	23
1) Sosyal Yardım Kavramı.....	24
2) Sosyal Hizmet Kavramı.....	26
3) Sosyal Güvenlik Kavramının Kapsamı İçinde Sosyal Yardım ve Sosyal	
Hizmetlerin Yeri.....	29
C) Engelli-Sosyal Yardım-Sosyal Hizmet İlişkisi.....	31
1) Uluslararası Hukuk Belgelerinde.....	35
a) Birleşmiş Milletler.....	36
aa) İnsan Hakları Evrensel Bildirisi.....	36
bb) Engelli Hakları Bildirisi.....	37
cc) Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi ve Ek İhtiyari Protokolü.....	38
b) Avrupa Konseyi.....	42
aa) Avrupa Sosyal Şartı.....	43
bb) Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı.....	45
c) Avrupa Birliği.....	47
2) 1982 Anayasasında.....	49
II) İKİNCİ BÖLÜM: ENGELLİLERE YÖNELİK SOSYAL YARDIM VE	
SOSYAL HİZMETLER.....	54
A) Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetlerde Hak Sahipliği ve Hakların İçeriği.....	55
1) Dışlanma.....	55
a) Hukuk Sisteminden Dışlanma.....	56
aa) Konu Bakımından.....	56
bb) Kişi Bakımından.....	58
aaa) Özür Düzeyi.....	59
aaaa) Özür Düzeyinin Tespitinde Kullanılan Ölçütler.....	61
bbbb) Sağlık Raporları.....	63
bbb) Ekonomik Durum.....	64

aaaa) Muhtaçlık.....	64
bbbb) Ekonomik ve Sosyal Yoksunluk	68
ccc) Kanunen Bakmakla Mükellef Kimsesi Olmama	69
ddd) Yaş.....	72
eee) Vatandaşlık	74
b) Sosyal Dışlanma.....	75
aa) Farklılık	75
bb) Bağımlılık.....	76
cc) Ekonomik Yoksunluk	76
2) Sosyal İçermeye İlişkin Tedbirler.....	77
a) Bağımsızlık	78
aa) Sosyal Bağımsızlık	78
aaa) Yaşamsal Faaliyetlere Yönelik Hizmetler	79
aaaa) Sağlık.....	79
bbbb) Bakım	82
cccc) Destek ve Rehabilitasyon	83
bbb) Hizmetlerin Kişiselleşmesi.....	85
aaaa) Bakım Hizmetleri	86
bbbb) Destek ve Rehabilitasyon Hizmetleri	87
b) Toplumsal Hayata Katılım ve Erişebilirlik	91
B) Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetleri Sağlayan Kurumlar	96
1) Merkezi İdare.....	97
a) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu	98
b) Emekli Sandığı.....	101
c) Özürlüler İdaresi Başkanlığı	103
2) Yerel Yönetimler	106
a) Engellilere Yönelik Ademi Merkezîyetçilik Uygulamaları	108
b) Kamu Hizmetinde Eşitlik İlkesi: Özürlü Hizmet Birimleri Örneği	109
SONUÇ	112
BİBLİYOGRAFYA	115

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABRG	: Avrupa Birliği resmi Gazetesi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
ATAD	: Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
AYM	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
c.	: Karşı
C.	: Cilt
D.	: Daire
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSÖ	: Dünya Sağlık Örgütü
DŞ.	: Danıştay
E.	: Esas
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
HD.	: Hukuk Dairesi
hk.	: Hakkında
İDDGK.	: İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
m.	: madde
N°	: Numara
parag.	: paragraf
RG.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SHÇEK	: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kanunu
T.	: Tarih
TUIK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UÇÖ	: Uluslararası Çalışma Örgütü
vd.	: ve devamı
Y.	: Yargıtay

RÉSUMÉ

Au cours des dernières années, des modifications ont été réalisées dans le droit de handicapé. De cette manière, des approches différentes au sujet reflète le droit positif dans le domaine du droit du travail et droit de la sécurité sociale. L'approche basée sur l'emploi fait l'accent sur l'assurance sociale dans les systèmes de sécurité sociale et néglige aide sociale et actions sociaux en rapport avec la sécurité sociale des personnes non-travaillant. Règlement sur l'obligation pour l'emploi des personnes handicapées sont traitées dans la législation du travail. Bien que les modifications des quotas sur l'emploi pour les personnes handicapées ne permettent pas de résoudre les problèmes sociaux des personnes handicapées comme l'exclusion sociale, la dépendance et la pauvreté. Par conséquent, dans cette étude, nous visant à définir les problèmes proviennent de handicap et d'examiner si une réponse en ce qui concerne les mesures de sécurité sociale dans l'exemple à l'aide sociale et des actions sociaux est possible ou pas.

Dans le premier chapitre de l'étude, la personne handicapée, l'action sociale et l'aide sociale sont examinées comme une notion. La nécessité de discuter de la notion de handicap dépend de la variété dans les sources doctrinales et les dispositions juridiques. Il est confirmé que une définition universelle pour les personnes handicapées peut ignorer d'autres aspects du handicap et des personnes handicapées. De ce fait, il est décidé que donner une définition universelle sur la notion est

défavorable. Toutefois nous soulignons la nécessité d'une définition du handicap en fonction de déterminer les problèmes sociaux au lieu de la définition de personne handicapée fondée sur l'individu.

L'analyse de l'assistance sociale et des actions sociales comme une notion vise à déterminer la relation de ces notions avec le droit de la sécurité sociale. Dans ce contexte, nous touchons différents points de vue et d'accepter l'aide sociale et des actions sociales comme une méthode de la sécurité sociale aux termes de cette étude. Ensuite, nous analysons la relation entre la personne handicapée, l'aide sociale et des actions sociales à la lumière des problèmes fondés sur un handicap. Par conséquent, nous étudions les réflexions de ce rapport sur les instruments internationaux et des dispositions constitutionnelles. Nous déterminons que l'aide sociale et des actions sociales fonctionnent de fournir une garantie de revenu et de développer les capacités des personnes handicapées. C'est la raison pour laquelle l'aide sociale et des actions sociales sont une première mesure de fournir un niveau de vie et d'égalité des chances pour personne handicapée. Ces mesures doivent avoir la qualité de droit, la permanence et doivent être justiciables.

Dans le deuxième chapitre de cette étude, nous analysons l'aide sociale et des actions sociales en termes de droit positif turc. Cette analyse est basée sur les conclusions du premier chapitre. C'est pourquoi nous mettons l'accent sur l'aide sociale et les actions sociales qui ont la qualité de droit. L'aide sociale et les actions sociales fournis par les administrations locales sont abordés dans la section concernant institutions en charge. Ainsi deuxième chapitre de l'étude contient des conditions d'acquiescer droit, le

contenu des droits et des institutions en charge.

Les conditions d'acquérir droit et le contenu des droits sont analysés comme des facteurs et des mesures d'exclusion. La notion de personne handicapée devient un statut juridique dans ce chapitre. L'exclusion est analysée dans le contexte de l'exclusion sociale et l'exclusion juridique. Dans le cadre de l'exclusion juridique, nous en venons à la conclusion que les mesures sociales fondée sur l'emploi exclurent une partie considérable de personne handicapée. Les conditions d'acquérir droit sont des autres facteurs d'exclusion juridique. C'est la raison pour laquelle le niveau de handicap, la situation économique, l'âge et la nationalité sont étudiés en détail. En conclusion, nous indiquons que les conditions d'acquérir droit sont si graves et restrictive en turc système de sécurité sociale. Dans le fait de l'exclusion, nous étudions également l'exclusion sociale des personnes handicapées dans le but de déterminer les facteurs d'exclusion sociale. Nous faisons accent la disparité, la dépendance et pauvreté. Nous affirmons que les mesures sociales doivent rechercher des solutions à ces problèmes.

Le contenu des droits est examiné comme les mesures d'inclusion sociale en vue de trouver les solutions des problèmes sociaux déterminés dans la section de l'exclusion. Pour cette raison, le contenu des droits est analysé conformément aux objectifs que l'indépendance, la participation à la vie sociale et l'accessibilité. Les actions sociales sont appréciées en vue d'assurer l'indépendance sociale de la personne handicapée. En ce qui concerne l'aide sociale, nous considérons l'objectif de fournir une mesure de l'indépendance économique. Dans le cadre de l'indépendance sociale, nous

examinons service de soins, service sanitaire et les actions de réadaptation destinées à des activités vitales. Nous soulignons l'importance de la personnalisation des actions. En ce qui concerne l'aide sociale, nous concluons que les paiements sont insuffisants.

Enfin nous analysons les mesures de participation et l'accessibilité dans cette section. Dans ce contexte, nous examinons les mesures pour exercer des instruments démocratiques comme le droit de vote. Aussi, nous accentuer l'importance de l'emploi pour l'intégration. Toutefois nous livrons que des méthodes fondées sur des quotas pour personne handicapée ou les lieux protégés de travail sont insuffisants pour fournir de l'emploi aux personnes handicapées. La raison fondamentale est la carence en matière d'égalité des chances et de développement personnel. C'est la raison pour laquelle l'aide sociale et les actions sociales sont considérables pour la participation sociale.

Nous examinons ainsi l'incapacité de la communication comme un problème de l'accessibilité. Dans ce contexte, l'importance de mesures, comme la langue des signes ou le braille en plus de l'environnement physique est également accentuée. Nous affirmons que les actions sociales en ce qui concerne les méthodes de communication doivent être développés en Turquie.

Normes et principes en ce qui concerne l'aide sociale et les actions sociaux sont réalisés par les institutions. Toutefois, dans la législation turque, un des problèmes fondamentaux dans ce domaine est la diversité des institutions en charge. Les

institutions qui fournissent l'aide sociale et les actions sociales ne sont pas révisés dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale. Aux fins de combler cette lacune, une aptitude de transférer ces activités à l'administration locale est apparue. Toutefois l'assistance sociale et les actions sociales fournis par les administrations locales n'ont pas la qualité de droit. Ces activités ne sont pas permanentes et justiciables. Pour cette raison, l'aptitude de transférer ces activités à l'administration locale est en contradiction avec le droit de la sécurité sociale. En outre, les activités prévues par les administrations locales n'ont pas les normes garanties par la loi. Pour cette raison, cette attitude donne l'occasion des inégalités régionales. Dans cette section, en ce qui concerne les institutions, nous examinons également l'Institution des Actions Sociales et la Protection de l'Enfance et La Caisse de Retraite.

ABSTRACT

In the recent years, considerable modifications have been realized in disability law. In this way, different approaches to the subject reflected the positive law orders in the sphere of labor law and social security law. The approach based on the employment accentuates social insurance in the social security systems and pass over social assistance and social service related with the social security of unemployed people. Regulations on the obligation for employment of disabled people are handled in the labor law. Although the modifications on employment quota for disabled people do not solve the social problems of disabled people as social exclusion, dependency and poverty. Therefore, in this study, we aimed to define the problems originated from disability and to discuss whether answered or not with respect to social security measures in example for social assistance and social service.

In the first chapter of the study, disabled person, social service and social assistance are discussed as a notion. The need to discuss the notion of disability depends on discuss and variety on both doctrinal sources and positive legal arrangements. While notion of disability is discussed, the approaches on the notion from individual and society levels have affects on social policies and legal regulations. However, it is confirmed that a universal definition for disabled can ignore other dimensions of disability and some disabled groups and people. Because of this, it is decided that to give a universal definition on the notion is disadvantageous. Despite we underline the necessity of a definition of handicap orientated to determine the social problems instead of the definition of disabled person based on the individual.

The analysis of social assistance and social service as a notion aims to determine the relation of these notions with the right of social security. In this context we touch different points of view and accept social assistance and social service as a method of social security in the terms of this study. Then we analyze the relation between disabled person, social assistance and social service in light of the problems based on disability. Therefore we study the reflections of this relation on international instruments and constitutional formulations. We determine that social assistance and social service function to provide an income guarantee and develop the abilities of disabled person. For this reason social assistance and social service have a primary position to provide a living standard and equal opportunity for disabled person. These measures must have the quality of right, permanency and must be justiciable.

In the second chapter of the study, we analyze social assistance and social service in terms of Turkish positive law. This analysis is based on the conclusions argued in the first chapter. Therefore we focus on social assistance and social services that have quality of right. Social assistance and social services provided by local administrations are discussed as apart of institutions in charge. Thereby second chapter of the study contains conditions to be entitled, content of rights and institutions in charge.

The conditions to be entitled and the contents of rights are analyzed as factors and measures of exclusion. The notion of disabled person becomes a legal status in this chapter. The exclusion is analyzed within the context of social exclusion and legal

exclusion. In the scope of legal exclusion, we come to the conclusion that the social measures based on employment exclude a considerable part of disabled person. The conditions to be entitled are other factors of legal exclusion. For this reason the conditions as handicap level, economical situation, age, and nationality are studied in detail. In conclusion we state that the conditions to be entitled are so serious and restrictive in Turkish social security system. In the fact of exclusion, we also study social exclusion of disabled person with the aim of determine the factors of social exclusion. We accentuate disparity, dependence and economical deficiency. We state that the social measures must search solutions of these problems.

The content of the rights is examined as the measures of social inclusion with a view to find the solutions of social problems determined in the section of exclusion. For this reason the content of the rights is analyzed in accordance with objectives as independency, participation in the social life and accessibility. The social services are appreciated with a view to provide social independency of disabled person. As for the social assistance, we consider the objective to provide a measure of economic independence. In the scope of social independency, we examine welfare service, sanitary service and rehabilitation services intended for vital activities. We accentuate importance of customization of services. As for the social assistance, we conclude that the payments are insufficient.

Finally we analyze the measures for participation and accessibility in this section. In this context we examine the measures in accordance with exercise of democratic instruments as right to vote. Also, we accentuate the importance of employment for

integration. However we deliver that methods based on quota for disabled person or protected workplaces are insufficient to provide employment of disabled person. The basic reason is the deficiency concerning equality of opportunity and personal development. For this reason social assistance and social services are considerable for social participation.

We examine incapacity of communication as a problem of accessibility. In this context importance of measures as sign language or Braille in addition to physical environment is also accentuated. We state that social services regarding the communication methods must be developed in Turkey.

Standards and principles regarding social assistance and social services are realized by institutions. However in Turkish law, one of the basic problems in this area is diversity of the institutions in charge. Despite the institutions providing social assistance and social services are not revised in the scope of social security reform. For the purpose of close this gap, an aptitude to transfer these activities to local administration is appeared. However social assistance and social services provided by local administrations have not quality of right. These activities are also not permanent and justiciable. For this reason the aptitude to transfer these activities to local administration is contradictory with right of social security. Furthermore the activities provided by local administrations have not standards legally guaranteed. For this reason this attitude gives occasion to regional inequalities. In this section regarding institutions, we examine also the Social Services and Child Protection Organization and Pension Fund.

ÖZET

Engelli hukukunda son yıllarda önemli değişiklikler yaşanmış ve bu doğrultuda gelişen yaklaşımlar, iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku alanında pozitif hukuk düzenlemelerine de yansımıştır. Konuya istihdam temelli yaklaşım, sosyal güvenlik alanında sosyal sigortaların ön plana çıkmasına; çalışmayanların sosyal güvenliğine ilişkin sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ilişkin düzenlemelerin ihmal edilmesine yol açmıştır. İş hukuku alanında ise engelli çalıştırma yükümlülüğü düzenlemeleri yeniden ele alınmıştır. Buna karşın istihdam temelli yaklaşım çerçevesinde getirilen yenilikler, engellilerin karşı karşıya oldukları bağımlılık, yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi sosyal sorunlara çözüm getirememiştir. Bu sebeple çalışmada, engellilikten kaynaklanan sorunların tespit edilmesi ve bu sorunlara sosyal yardım ve sosyal hizmet nitelikli sosyal güvenlik tedbirleriyle ne ölçüde cevap verilebileceğinin tartışılması amaçlanmıştır.

Çalışmanın ilk bölümü engelli, sosyal yardım ve sosyal hizmetin kavramsal olarak incelenmesine ayrılmıştır. Engelli kavramını inceleme gereği, gerek doktriner kaynaklarda gerekse pozitif hukuk düzenlemelerinde, kavrama ilişkin tartışma ve çeşitliliğe dayanmaktadır. Engelli kavramı incelenirken, kavrama ilişkin birey ve toplum temelli yaklaşımların, engellilere ilişkin sosyal politikalarda ve hukuki düzenlemelerde etkili olduğu görülmüştür. Ancak her alanda geçerli olacak tek bir engelli tanımının, engelliliğin başka yönlerini göz ardı edebileceği ve bazı engelli kişi ve grupların kapsam dışı kalabileceği saptanmıştır. Bu sebeple kavrama, her alanda geçerli olacak tek bir tanımın verilmesinin sakıncalı olduğu sonucuna varılmıştır. Buna karşın sosyal hukuk alanında bireyi nitelendirmeye yönelik bir

engelli tanımı yerine, sosyal sorunları tespit etmeye yönelik bir engel tanımının benimsenmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin kavramsal olarak incelenmesi ise, bu kavramların sosyal güvenlik hakkıyla ilişkilerini tespit etmek amacını taşımaktadır. Bu kapsamda farklı görüşlere değinilmiş olmakla birlikte, bu çalışma bakımından sosyal yardım ve sosyal hizmetler, birer sosyal güvenlik yöntemi olarak kabul edilmiştir. Daha sonra engelli-sosyal yardım-sosyal hizmet ilişkisi, engellilikten kaynaklanan sosyal sorunlar ışığında değerlendirilmiştir. Bunun için engelli-sosyal yardım-sosyal hizmet ilişkisinin, uluslararası belgelerde ve anayasal düzenlemelerdeki yansımaları incelenmiştir. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin, engelli bireye geçim güvencesi sağlama ve engellinin sahip olduğu yetenekleri geliştirme işlevi taşıdığı belirlenmiştir. Bu sebeple engelli bireye insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi ve toplumun diğer bireyleriyle eşit fırsatlara erişim sağlamada, sosyal yardım ve sosyal hizmet nitelikli tedbirlerin öncelikli bir yere sahip olduğu sonucuna varılmıştır. Bu tedbirlerin amacına ulaşmasında hak niteliği, talep edilebilirlik ve süreklilik unsurlarının önemine dikkat çekilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetler, Türk pozitif hukuku kapsamında incelenmiştir. Bu incelemede, birinci bölümde yer alan kavramsal analiz sonucu varılan sonuçlar temel alınmıştır. Bu sebeple pozitif hukuka ilişkin incelemede, hak niteliği taşıyan sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ağırlıklı olarak yer verilmiştir. Özellikle yerel yönetimler tarafından sağlanan ve hak niteliği taşımayan sosyal yardım ve sosyal hizmetler ise, diğer sakıncalarıyla birlikte, hizmeti sağlayan kurumlar bakımından ele alınmıştır. Bu kapsamda pozitif hukuk düzenlemelerine ilişkin ikinci bölümde, önce hak

kazanma kriterleri ve hakların içeriği, daha sonra yardım ve hizmetleri sağlayan kurumlara değinilmiştir.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde hak sahipliği ve hakların içeriği, çalışmanın ilk bölümünde yapılan kavramsal analizin sonuçları doğrultusunda dışlanma ve sosyal içerme tedbirleri altında ele alınmıştır. İlk bölümde incelenen engelli kavramı, bu bölümde bir hukuki statü olarak ele alınmaktadır. Engellilerin dışlanması, hukuk sisteminden dışlanma ve sosyal dışlanma olmak üzere iki farklı yüzüyle incelemeye tabi tutulmuştur. Hukuk sisteminden dışlanma kapsamında, çalışma olgusunu temel alan sosyal tedbirlerin, engellilerin önemli bir bölümünü dışarıda bıraktığı ve böylece engellilerin hukuk sisteminden konu bakımından dışlanmalarına yol açtığı sonucuna varılmıştır. Engellilerin hukuk sisteminden dışlanması sonucunu doğuran bir diğer husus ise, sosyal yardım ve sosyal hizmetlere hak kazanama kriterleridir. Engellilerin hukuk sisteminden kişi bakımından kapsam sebebiyle dışlanmalarına yol açan özür düzeyi, ekonomik durum, yaş, vatandaşlık gibi kriterler ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu inceleme sonunda Türk hukukunda sosyal yardım ve sosyal hizmetlere hak kazanmanın, çok ağır şartlara tabi tutulduğu ve bu şartların, sağlanan edimlerle genellikle uyum göstermediği sonucuna varılmıştır. Bu sonuç uyarınca sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında dahi bazı engelli kişi ve gruplarının, hukuk sisteminden dışlandığı tespit edilmiştir. Dışlanma olgusu kapsamında, sosyal dışlanma kavramına da değinilmiştir. Böylece sosyal içerme tedbirlerine geçmeden önce, engellilerin sosyal dışlanmaya maruz kalmasının sebepleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Engellilerin sosyal dışlanmaya maruz kalmalarında farklılık, bağımlılık ve ekonomik yoksunluk olmak üzere üç temel sebep üzerinde durulmuş ve sosyal içerme tedbirlerinin, bu sebeplere cevap araması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetler bölümünde hakların içeriği, dışlanma konusunda tespit edilen sosyal sorunlara cevap aramak amacıyla, sosyal içerme tedbirleri olarak ele alınmıştır. Bu sebeple hakların içeriği, bağımsızlık ile toplumsal hayata katılım ve erişebilirlik hedeflerine göre incelenmiştir. Engellilere yönelik sosyal hizmetler, engellinin sosyal bağımsızlığını; sosyal yardımlar ise ekonomik bağımsızlığını sağlama amacı bakımından değerlendirilmiştir. Sosyal bağımsızlık kapsamında engellilerin yaşamsal faaliyetlerini kendi başlarına gerçekleştirmelerini sağlayan sağlık, bakım ve rehabilitasyon hizmetleri yer almaktadır. Sağlık, bakım ve rehabilitasyon hizmetleri konusunda sağlanan edimlerin, engelli bireye göre belirlenmesinin yani kişiselleştirilmesinin önemi vurgulanmıştır. Ekonomik bağımsızlık konusunda ise, sağlanan sosyal yardımların düzeyinin yetersiz kaldığı sonucuna varılmıştır.

Merkezi idare kapsamında sosyal hizmetler alanında SHÇEK ve sosyal yardımlar alanında Emekli Sandığı kurumları temel alınmıştır. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin, bütün ülkeyi kapsayan bir planlama ve aynı zamanda uzmanlık gerektiren faaliyetler olmaları sebebiyle, bu alanda faaliyet gösterecek kurumların, kamu kurumu niteliği taşıması gerektiği belirlenmiştir. Mevcut durumda SHÇEK'in finansman ve personel yetersizliği sebebiyle, hizmet standartlarını sağlayamadığı tespit edilmiştir. Emekli Sandığı tarafından sağlanan sosyal yardımlar ise, son değişiklikler ile Sosyal Güvenlik Kurumu'na devredilmiş olmakla birlikte; yardımların sağlanmasına ilişkin usul ve esaslarda, herhangi bir düzenlemeye gidilmediği vurgulanmıştır. Bu çerçevede mevzuatta yapılan değişikliklerin, eski ve yeni durum arasında karmaşaya yol açtığı sonucuna varılmıştır. Sonuç olarak sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sağlanmasında, kurumlar arası koordinasyon eksikliği ve görev karmaşasının, kaynakların verimli şekilde kullanılması ve hizmet

standartlarının sağlanması önünde engel teşkil ettiği belirlenmiştir. Bunun yanında özellikle sosyal hizmetler alanının ihmal edildiği sonucuna varılmış ve SHÇEK'e hizmet için gereken altyapının sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak bu çalışmada, engelli bireyin karşı karşıya olduğu sosyal sorunlar karşısında, istihdam temelli yaklaşımlarla alınan tedbirlerin, engellinin sosyal güvenliğini sağlamada yetersiz kaldığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda toplumun diğer üyeleriyle eşit haklara sahip olan engelli bireye, insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi ve fırsat eşitliği sağlama amacının öncelikli olduğu belirlenmiştir. Buna göre engellilere yönelik özel istihdam kategorileri geliştirmekten önce, gelir garantisi, bağımsızlık ve sahip olduğu yetenekleri geliştirme olanaklarının sağlanması gerekmektedir. Engelliye bu olanakların sağlanmasında, sosyal güvenlik tedbirlerinin ve gidereke sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin büyük bir işleve sahip olduğu açıktır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet nitelikli tedbirlerle engelli birey, geçim garantisi, yani yarınlardan emin olma garantisine kavuşabilecektir. Böylece engellinin, hem hukuk sistemine hem de toplumsal yapıya dâhil edilmesi sağlanacaktır. Engellilerin karşı karşıya olduğu bağımlılık, dışlanma ve yoksulluk gibi sosyal sorunlara çözüm getirilmesinde, sosyal yardım ve sosyal hizmet nitelikli sosyal güvenlik tedbirleri öncelikli bir yere sahiptir. Bu tedbirlerle bağımsız yaşama ve kişisel gelişim olanaklarına erişebilecek olan engelli birey, istihdam pazarının mağduru olmaktan çıkabilecektir.

GİRİŞ

A) Konunun Sınırlandırılması ve Yöntem

Sanayi toplumları tam istihdam hedefi üzerine kurulmuş ve buna paralel olarak hukuk sistemleri, herkesin çalışacağı varsayımı üzerine inşa edilmiştir. İstihdam temelli bu yaklaşım engelliler alanında da kendisini göstermiş ve sosyal hakların gelişmesiyle birlikte engelliliğin sonuçlarını kaldıracak ya da hafifletecek sosyal tedbirler yerine, engellinin istihdamına ilişkin düzenlemeler öncelik kazanmıştır. Elbette ki bu düzenlemeler engellilerin, başta yoksulluk ve bağımlılık olmak üzere engellilik sebebiyle karşı karşıya oldukları sosyal risk ve sorunlara cevap verememiştir. İstihdama dâhil edilemeyen engelli, toplumsal hayatın işleyişine ve egemen yaşama biçimine uyum sağlaması imkânsız kabul edilen ve bu sebeple korunması gerekli görülen bir kategori halini almıştır. Engellilerin hukuk sisteminden ve sosyal hayattan dışlanmasına yol açan bu durum, engelliliğin sonuçlarını kaldırarak ya da hafifleterek, engellinin toplumun diğer bireyleriyle eşit fırsatlara sahip olmasını sağlayacak sosyal tedbirleri yeniden düşünmeyi gerektirmektedir.

Engelliliğin sonuçları, her zaman kişinin sahip olduğu özelliklerden kaynaklanmamakta, kişinin toplumla bütünleşmesine çoğu zaman toplumsal algı ve çevresel düzenlemeler engel olmaktadır. Engelliye fırsat eşitliği sağlama amacı, toplumsal hayatın işleyişine ilişkin her alanda engelliliği nazara alarak belirlenecek kapsamlı bir sosyal politikayı gerektirmektedir. Bu doğrultuda kişiyi korumaya değil, başta sosyal güvenlik olmak üzere, insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi içerisinde sahip olduğu yetenekleri geliştirmeye yönelik sosyal tedbirler önem kazanmaktadır. Bu sebeple engellilerin toplumsal hayatla bütünleşmesi ve toplumun diğer bireyleriyle eşit fırsatlara sahip olmasında, sosyal yardım ve sosyal hizmetler öncelikli bir yere sahiptir. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sahip olduğu önemin hukuki dayanağı, çağdaş anayasalar kadar uluslararası sözleşmelerde de kabul edilmiş olan sosyal güvenlik hakkıdır. Bu kapsamda sosyal güvenlik alanında engellilere ilişkin bu çalışmanın konusu, engellinin sosyal güvenliği bakımından sosyal yardım ve sosyal hizmetler olarak şekillenmiştir.

Konunun belirlenmesinde etkili olan hususlardan biri de, Türk hukukunda sosyal güvenlik ve engellilere ilişkin düzenlemelerin içinde bulunduğu değişim süreci olmuştur. Zira sosyal güvenlik sisteminde “reform” olarak anılan düzenlemelerle, sistemin içinde bulunduğu ve yıllardır tartışılmakta olan sorunlara çözüm getirileceği ifade edilmiş; buna karşın hem ilgili kurumların işleyişi hem de kişilere sağlanan hizmet konusunda ciddi sorunlar yaşanan sosyal yardım ve sosyal hizmetler sistemi, bu sürecin dışında tutulmuştur. Diğer taraftan Türkiye’nin ilk “Özürlüler Kanunu” 2005 yılında yürürlüğe girmiş olmasına karşın engellilerin toplumla bütünleşmesi ve eşit fırsatlara sahip olması yönündeki eksiklikler varlığını korumaktadır. Bu sebeple engellilikten kaynaklanan sorunların ve çözümlerinin, sosyal güvenlik sisteminde değişim devam ederken incelenmesi yararlı görülmüştür. Böylece hem sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin, “reform” sürecinde dışarıda bırakılmasının sakıncaları, hem de bu alanda yapılacak düzenlemelerde göz önüne alınması gereken hususlar tespit edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın konusunu oluşturan üç temel unsur olarak engelli, sosyal yardım ve sosyal hizmetler, doktrinde ve hukuki düzenlemelerde farklı kapsam ve açılardan ele alınan kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna karşın bu kavramlara ilişkin yaklaşımlar, engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında sosyal politika ve hukuk politikası üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Kavramlara ilişkin yaklaşımlar arasındaki uyumsuzluk, hukuki düzenlemelerin amacına ulaşamamasına yol açabilmektedir. Bu sebeple engellinin sosyal güvenliği bakımından sosyal yardım ve sosyal hizmetler konulu bu çalışmanın ilk bölümü engelli, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin kavramsal açıdan incelenmesine ayrılmış olup; bu ilk bölümde kavramsal incelemeye katkı sağlayacak ölçüde pozitif hukuk düzenlemelerine yer verilmiştir. Böylece engelli, sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramlarına ilişkin inceleme ile engelli konusunda mevcut olan istihdam temelli yaklaşıma karşı, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin yeri ve önemi tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise bu tespitler ışığında, engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ilişkin pozitif hukuk düzenlemeleri incelenmiştir. Bu çerçevede uluslararası standartlar ve güvenlik sağlama amacı önemli görüldüğünden, sağlanan edim ve hizmetlerde eşitlik ilkesi ile hak niteliği, süreklilik, talep edilebilirlik nitelikleri bakımından mevcut ve olması gerekenler tespit edilmeye çalışılmıştır.

Pozitif hukuk çerçevesinde ele alınan konular, engellilerin dışlanması ve fırsat eşitliği sorunsalları üzerinden incelenmiştir.

B) Terminoloji

Engelli ve engelliliği ifade etmek için, ulusal ve uluslararası düzeyde çeşitli terimler kullanılmaktadır. Kullanılacak terimin seçiminde, konuya birey temelli mi yoksa toplum temelli mi yaklaşılması gerektiğine ilişkin görüşlerin etkili olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, akademik çalışmalarda ya da hukuki metinlerde, incelenen konuda kullanılan terimlerin tercih edildiğine de rastlanmaktadır.¹ Türk hukukunda, karşılaştırmalı hukuk kaynaklarında yer alan kavramlara Türkçe karşılık bulma kaygısı da, farklı kavramların kullanılmasına sebep olmaktadır. Ancak, kullanılan kavramlar arasında, genel olarak engelli ya da engelliliği ifade edenler bulunduğu gibi, belirli bir hukuki statüye işaret eden kavramlar da yer almaktadır. Bu kapsamda konunun incelenmesine geçmeden önce, bu çalışmada kullanılan terimlere ilişkin tercihler açıklanmaya çalışılacak ve belirli bir hukuki statüyü belirten kavramlar ayırma tabi tutulacaktır.

Karşılaştırmalı hukukta Fransızca genel olarak “handicapé” kavramı kullanılmakta olup bunun yanında kullanılan “invalidité”, “incapacité”², “inaptitude” kavramları farklı hukuki statüleri işaret etmektedir.³ Anglo-Amerikan hukukunda tanım tartışması gibi kavram tartışması da yaşanmakta ve “impairment”, “disability”, “disabled person”, “people with disability”⁴ kavramları, farklı görüşleri

¹ Örneğin İş Kanunu ile düzenlenen “sakat çalıştırma yükümlülüğü” işlenirken, engelli anlatmak için “sakat” terimi tercih edilmektedir. Bu yönde bazı örnekler: Ali Kemal Sayın, Yasadan Doğan Hizmet Sözleşmesi Yapma Yükümlülüğü (Sakat ve Eski Hükümlü Çalıştırma Örneği), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul 1990; Yener Şişman, Türkiye’de Sakat Çalıştırma Yükümlülüğünün Düzenlenmesi ve Uygulanması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi SBE, Eskişehir 1995; Fatih Uşan, İş Hukukunda Sakat İstihdamı, 1999, s.XXII. Yazar, İş Kanununda sakat teriminin kullanılmış olması sebebiyle bu terimi tercih ettiğini ifade etmektedir.

² “Incapacité” kavramı, sosyal güvenlik hukukunun dışında, bir medeni hukuk kavramı olan “ehliyetsizlik” için de kullanılmaktadır; David Noguéro, L’Employeur Incapable Majeur, Droit Social, S.2, Şubat 2005, s.162–172.

³ Engellilik, sosyal hukuk bakımından, bir yetenek kaybı olarak algılanmakta ve böylece belirli bir statünün uygulanmasına olanak sağlanmaktadır. Bu kapsamda hukuk, engellinin yetersizliği, malullüğü, işgöremezliği, ehliyetsizliği arasında ayırım yapmaktadır; Nicole Maggi-Germain, La Construction Juridique du Handicap, Droit Social, S. 12, Aralık 2002, s.1093.

⁴ Birleşik Krallık’ta “people with disability” yerine “disabled person” tercih edilmektedir.

yansıtacak şekilde kullanılmaktadır.⁵ Bu görüşlere, aşağıda tanım tartışmaları incelenirken değinilecektir.⁶

Türk hukukunda hukuki düzenlemelere ve akademik çalışmalara bakıldığında, bazen farklı bazen de aynı durumu ifade etmek üzere, özürlü/özür, sakat/sakatlık, engelli/engellilik, işlev ve yapı farklılıkları, yetiyitimi, malullük, işgöremezlik, noksanlık kavramlarının kullanıldığı görülmektedir.

Çoğu zaman engelli kavramının kapsamında bulunmakla birlikte, belirli bir hukuki statüyü belirten kavramların da, genel anlamda kullanıldığına rastlamak mümkündür. Bu kapsamda karşımıza çıkan kavramların başında malullük kavramı gelmektedir.⁷ Malullük kavramı, sosyal sigortalar sisteminde yer alan malullük sigortası ile iş kazası ve meslek hastalığı sigortası kapsamında, hak kazanma şartlarından biri olarak kullanılmaktadır. Malullük, 506 sayılı SSK ve 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'nda olduğu gibi, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca da meslekte kazanma gücü ve çalışma gücü kaybı oranlarına göre tespit edilmektedir.⁸

“Yetiyitimi” ise, Dünya Sağlık Örgütü tarafından 2001 yılında “International Classification of Functioning, Disability and Health” (ICF) başlığıyla yayınlanmış ve Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı tarafından Türkçeye çevrilmiş olan sınıflandırma kılavuzunda yer almıştır. Söz konusu sınıflandırma Türkçeye, “İşlevsellik, Yetiyitimi ve Sağlığın Uluslararası Sınıflandırması” başlığıyla çevrilmiştir. Dünya Sağlık Örgütü'nün “sakatlık”, “yetiyitimi” ve “engel” terimleri kullanılarak daha önce yayınladığı sınıflandırma, konuya birey temelli yaklaşımı ve olumsuz yargılar içeren terimlerin kullanılması sebepleriyle eleştirilmiştir. Bu kapsamda, 5 yıllık bir çalışma sonucunda, 22 Mayıs 2001 tarihinde 54. Dünya Sağlık Toplantısında kabul edilen sınıflandırmada bu terimlerin yerine,

⁵ Ancak bu kavramların kullanılmasının her zaman farklı görüşlere atıf amacı taşıdığını söylemek mümkün değildir. Örneğin Avrupa Birliği bünyesinde, engellilere yönelik olarak geliştirilen HELIOS-II programında, “impairment”, “disability”, “handicap” kavramları aynı anlama gelecek şekilde kullanılmıştır.

⁶ Bkz. I. Bölüm-A-1.

⁷ Nurşen Caniklioğlu, Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Sakatlara Emekli-Yaşılık Aylığı Bağlanmasına Hak Kazanama Bakımından Bir Karşılaştırma, Kamu-İş, Yargıç Dr. Aydın Özkul'a Armağan, C.6, S.4, s.250-251.

⁸ Meslekte kazanma gücü ve çalışma gücü kaybı oranları, tıbbi ölçütlere göre tespit edilmektedir. Bu kavramların arasındaki fark ve dayandıkları kriterlerin değerlendirilmesi için bkz. II. Bölüm-A-1-a-bb-aaa-aaaa.

“işlev ve yapı farklılıkları”, “faaliyet kısıtlılıkları” ve “katılım kısıtlılıkları” kavramları kullanılmıştır.⁹

Gerek toplumsal gerekse kurumsal düzeyde en sık kullanılan ve incelenen durumu tereddütsüz ifade eden kavramlar; engelli, sakat ve özürdür.¹⁰ Karşılaştırmalı hukukta kullanılan kavramlara karşılık bulma kaygısından bağımsız olarak incelendiğinde, sakat kavramı, “sakit olma” yani “susma”dan türemekte olup ve tam işlevsizliği veya yokluğu anlatır. Özür ise “özü” ve “ma’zeret” sözcükleri ile ilişkili olup¹¹, tam değil, göreceli bir işlev kaybını ifade eder. Sakatlıktan farklı olarak özür lülük halinde, işlevsel bir eksiklik olmakla birlikte, tam bir kayıp söz konusu değildir. Örneğin bir omurilik felçlisi, bacaklarını kullanamaması sebebiyle yürüme işlevi bakımından tam bir kayba sahiptir ve bu sebeple sakattır. Koltuk değnekleri veya protez bacak kullanan, çocuk felci geçirmiş kimse ise, koşmasa da yürüme işlevini göreceli olarak yerine getirebilmesi sebebiyle özür lüdür. Engellilik ise, sakatlık ve özür lülük hallerini kapsamakta olup; kişinin kendinden ve/veya toplumsal yapıdan kaynaklanan sebeplerle, toplumun diğer bireyleriyle eşit fırsatlara sahip olmadığını, “engellendiğini” ifade etmektedir.

Engelli sözcüğüne benzer olarak genel anlamda, karşılaştırmalı hukukta kullanılan sözcük “handicap/handicapé”dir. Handicap kavramı İngilizcedeki “hand in cap” adında oyundan gelmektedir. Handicap sözcüğü ayrıca, iki at arasındaki yarışmada ve daha sonra da at yarışlarında kullanılmıştır.¹² Buna göre katılanlara aynı şansın tanınması için, en iyi atlar daha ağır nallar taşımak veya en uzun parkuru koşmak zorundaydılar. Dolayısıyla “handicap”ın olduğu yerde, sınıflandırmaya olanak sağlayan bir karşılaştırma fikri karşımıza çıkmaktadır. Handicap, ancak karşılaştırma ile vardır ve bir referansın, bir normun varlığını gerektirir. Bu tanımda aynı zamanda bir eşitleme, şansların eşitlenmesi adına bir denkleştirme fikri de bulunmaktadır. Ancak burada engellediğimiz (handicap ettiğimiz) en iyi atlardır. “Handicapé”, “handicap”tan etkilenen kişi olduğu halde; handicap sözcüğü zaman

⁹ İşlevsellik, Yetiştirimi ve Sağlığın Uluslararası Sınıflandırılması, T.C. Başbakanlık Özür lüler İdaresi Başkanlığı, 2004, s.3.

¹⁰ Şükrü Sürmen, Ben Sa-kat-lan-dım, İstanbul, 2004, s.7. Öte yandan bu kavramların, her zaman ifade edilmek istenenin ötesinde anlam ve değer yüklü oldukları belirtilmektedir, İdil Işıl Gül, Fiziksel Engellilerin Uluslararası Hukukta Korunması ve Uluslararası Standartların İç Hukuka Yansıması, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2006, s.17-18.

¹¹ Ferit Devellioğlu, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, 20. Baskı, Ankara. 2003, s.851.

¹² Henri-Jacques Stiker, De L’Infirmité Au Handicap, Problèmes Politiques et Sociaux, S.892, Eylül 2003, s.14.

içerisinde, bir kişiye yönelik olarak engel, güçlük, sıkıntı, düşüklük, aşağılık anlamlarını kazanmıştır.¹³ Ancak handicap, çok farklı durumları da kapsamaktadır. Örneğin bazı ayrımcılıklara maruz kaldıkları için iş piyasasında kadınların durumunu ifade ederken de handicap sözcüğü kullanılmaktadır.¹⁴

Bu çalışmada, hem kullanım sıklığı hem de toplumsal yargılarla olan ilişkisi sebebiyle “engelli/engellilik” kavramları kullanılacaktır.¹⁵ Mevzuat ve diğer resmi belgelere değinildiğinde ise, kavram kargaşasına yer vermemek amacıyla, belli bir kurumu ifade etmek üzere kullanılan kavrama sadık kalınacaktır. Mevzuatta ve hatta tek bir hukuki belgenin kendi içerisinde, çoğunlukla kavram birliği bulunmadığından¹⁶; belirli bir kurumu ya da özel bir statüyü ifade etmediği hallerde de engelli kavramı kullanılacaktır.

¹³ Stiker, s.15.

¹⁴ Maggi-Germain, s.1094.

¹⁵ Yaygın olarak kullanılan bu kavramların yeterli olmadıkları ve hemen her zaman ifade edilmek istenenin ötesinde bir anlam ve değer yüklü oldukları savunulmaktadır; Gül, s. 17-18. Bununla birlikte, hukuki açıdan engelli konusu tartışılırken, yaygın olarak kullanılan kavramlara atfedilen değerlerin de nazara alınması gerekmektedir. Zira bu alanda çalışan kişi ve kurumlar gibi, konunun öznesi durumundaki engellilerin konuyu algılaması bakımından da geçerli olan anlam ve değerler, bazen sorunun kendisi bazen de sorunlara bulunacak çözümlere bakış açısına dair uyarı niteliği taşıyabilecektir. Bu sebeple değer yükünden arınık kavramların kullanılması tercih edilmemiştir.

¹⁶ Örneğin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun genelinde “özürlü” kavramı kullanılmışken, aynı durum Kanun'da yer alan bir fıkrada “engelli” kavramıyla ifade edilmiştir.

I) BİRİNCİ BÖLÜM: ENGELLİ, SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMET KAVRAMLARI

Engelli, inceleme alanına göre farklı açılardan ele alınması gereken, çok yönlü bir kavramdır. Hukuk alanında ise engelli konusuna istihdam temelli yaklaşım, engelli kavramının öncelikle çalışabilme, kendi hayatını kazanabilme durumuna ya da çalışma verimine göre değerlendirilmesine yol açmaktadır. Buna karşın özellikle tıbbi ölçütlere göre belirlenen hukuki statüler, çalışma hakkının yanında, engellilere yönelik diğer sosyal haklarda ve böylece sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde de geçerli olmaktadır.

Öte yandan çalışma hakkının kullanılabilmesi, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik hakları gibi diğer sosyal hakların sağlanmasını gerektirir. Engelliler söz konusu olduğunda ise bu gerekliliğe, engelliliğin istihdam alanındaki dezavantajlarını giderebilecek ya da azaltabilecek ve toplumdaki diğer bireylerle eşit fırsatlara sahip olmasını sağlayacak başka sosyal haklar da katılır. Bu doğrultuda engelli bireye temel yaşamsal faaliyetlerinde bağımsızlık, gelir garantisi, toplumsal hayatın düzenine uyum sağlama olanağı sağlayacak sosyal yardım ve sosyal hizmetler ön plana çıkmaktadır.

Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde, öncelikle engelli kavramı ve bu kavramla yaratılan hukuki statü, fırsat eşitliği sağlama amacı doğrultusunda incelenerek, engelli kavramının ele alınmasındaki mevcut eğilimlerin, bu amaca ne kadar hizmet ettiği araştırılacaktır. Daha sonra ise sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramları incelenerek, ilk bölümde tespit edilen yaklaşım ve fırsat eşitliği sağlama amacı ile ilişkileri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Son olarak engelli, sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramlarının incelenmesiyle bu kavramlar arasında ortaya çıkan ilişkinin, konuya ilişkin hukuki düzenlemelerdeki yansımalarına değinilecektir.

A) Engelli Kavramı

Engelli farklı disiplinler açısından, farklı yönleriyle ele alınması ve tanımlanması gereken bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁷ Cinsel eğilim, etnik geçmiş gibi kavramların tanımlanması da tartışmalara yol açmakla birlikte; engelliliğin tanımında, bir “eksikliğin” hangi ölçüde engellilik olarak kabul edileceği sorusu ve tıp alanında sağlanan gelişmelerin etkisi, bu kavramı tanımlamayı daha da zorlaştırmaktadır. Bunun yanında engelli kavramı; görme engelliler, duyma engelliler, zihinsel engelliler, fiziksel engelliler gibi ilk akla gelen alt grupların yanında, engelliliğe yol açan çeşitli hastalıkları taşıyanları da kapsamaktadır.¹⁸ Bu bakımdan engelliler arasındaki çeşitlilik, farklı tanımlarda farklı niteliklerin ön plana çıkmasına sebep olabilmektedir.

Hukuk alanında ise, kavramın ele alınış biçimi ve kavrama verilen tanımlar, engelli bireye yönelik bir hukuki statü yaratmaktadır.¹⁹ Bu sebeple özellikle sosyal hukuk alanında engelli tanımları, hukuki statülere yönelik düzenlemeleri ve bu hukuki statülerin kişi bakımından kapsamını belirlemesi bakımından önemlidir. Buna karşın engelli alanında yapılan hukuki çalışma ve düzenlemelerde tanım, tartışma konusu olmakta ve bugün hala çözülemeyen bir sorun halini almaktadır.

Engelli kavramının tanımlanmasında yaşanan sorunun temel sebebi, tanım çalışmaları ile tanımlama amacı arasındaki ilişki eksikliğidir. Oysa hukuki düzenleme ve incelemelerde kavramlar, bu düzenleme ve incelemenin amacına ve cevap vereceği ihtiyaca göre belirlenmek gerekir.²⁰ Bu kapsamda, örneğin iş hukukunda, engelli istihdamına ilişkin bir konu incelenirken çalışabilme kriteri, temel hak ve özgürlükler alanında haklardan yararlanabilme kapasitesi, sosyal güvenlik ve sosyal politika alanlarında gelir garantisi, erişebilirlik, toplumla uyum sağlama kriterleri nazara alınmalıdır.²¹

¹⁷ Gül, s.43; yazar engelliliğe dayalı ayrımcılığın yasaklanması bakımından tek bir tanımın gerekmediği hatta böyle bir tanım olmadığında, ayrımcılık yasağının daha etkili olacağı görüşündedir.

¹⁸ Latifa Serghini, Une Figure de L'Exclusion: Le Handicap, in Pauvreté et Facteurs d'Exclusion Sociale, s.155, <http://www.rdh50.ma/fr/pdf/contributions/GT7-5.pdf>.

¹⁹ Maggi-Germain, s. 1092.

²⁰ Uşan, İstihdam, s.45.

²¹ Theresia Degener, Definition of Disability, , E.U. Network of Experts on Disability Discrimination, 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/disabdef.pdf (Son başvuru tarihi 19.11.2007), s.4.

Buna karşın engelli kavramı, gerek uluslararası gerekse ulusal düzenlemelerde, bireyin çalışabilme kapasitesi ve verimiyle ilişkili olarak ele alınmakta, bu hususları tespit etmek üzere de tıbbi ölçütler ön plana çıkmaktadır.²² Bir yaklaşım haline dönüşen bu eğilim, hukuk politikasını belirleyen tıbbi model ve bu modele tepki ile bir diğer uçta yer alan sosyal model yaklaşımlarını ortaya çıkarmaktadır.²³ Öte yandan bu yaklaşımlar arasında hâkim olan tıbbi model, pozitif hukuk düzenlemelerine yansımaktadır. Bu kapsamda engelli kavramını, istihdam temelli bir bakış açısından tıbbi ölçütlerle açıklama eğilimi, istihdam dışında kalan konularda, amaçla uyum göstermeyen hukuki statülerin yaratılmasına sebep olmaktadır. Oysa engellilere yönelik hukuki düzenlemelerde, engelli tanımlayarak bir hukuki statü yaratmak yerine, sorun teşkil eden ve çözüm aranan engel hallerini tespit etmek gerekmektedir.

Açıklanan sebeplerle çalışmanın bu bölümünde önce tıbbi ve sosyal model yaklaşımları incelenecektir. Daha sonra ise bu yaklaşımlarla tespit edilen eğilimin, pozitif hukuk düzenlemelerindeki etkisine ve hukuki düzenlemenin amacıyla ilişkisine değinilecektir. Son olarak engellilere yönelik sosyal hukuk düzenlemelerinde geçerli olmak üzere, sorun teşkil eden durumları kapsayacak bir engel tanımı önerisine yer verilecektir.

1) Tıbbi Model-Sosyal Model Ayrımı

Engelli kavramına, farklı açılardan yaklaşan tıbbi ve sosyal kavramsal modeller, birbirine zıt iki uçta yer almaktadır. Bu kapsamda engelliliği, sadece kişinin bir özelliği olarak gören tıbbi modelin de, engellilik halinin kişinin özellikleriyle ilişkisini tamamen yadsıyan ve sadece toplumsal organizasyon üzerinde duran sosyal modelin de konuyu tüm boyutlarıyla ele alabilme kapasitesi bulunmadığı söylenebilecektir.

²² Örneğin hukuki kavramlar olan işgücü kaybı ya da çalışma gücü kaybı oranları, tıbbi kriterlere yapılan atıflar yoluyla tespit edilmekte ve iki alan arasındaki farklılık, hukuki kurumların amacına aykırı sonuçlar doğmasına sebep olabilmektedir. Türk hukukunda çalışma gücü kaybı ve işgücü kaybı oranlarına tabi olan hak kazanma kriterlerinde ortaya çıkan uyumsuzluklara, aşağıda hak kazanma kriterleri incelenirken değinilecektir. Bu kavramlar hakkındaki açıklamalar için bkz. II. Bölüm-A-1-a-bb-aaa-aaaa.

²³ Myriam Winance, *Vers Un Discours Politiquement Correct?, Problème Politiques et Sociaux*, Eylül 2003, S.892, s.39.

Ancak engelli kavramına tıbbi ve sosyal modellere göre verilen tanımlar, engellilere yönelik düzenlemelerin yönelmesi gereken amacı ve böylece hukuk politikalarını belirleyebilmektedir. Bu kapsamda engelliliğin kişiden kaynaklandığını savunan tıbbi model, tıbbi ya da sosyal tazmin ya da işlevsel veya sosyal denkleştirme gibi, kişiye yönelik düzenlemeler öngörür.²⁴ Buna karşın engelliliğin toplumdan kaynaklandığını savunan sosyal modele göre, engellilik alanında yapılacak çalışmalar, topluma yöneliktir ve toplumun değişmesini, dönüşmesini amaçlar.

Bu bölümde engelli alanına ilişkin hukuk politikalarındaki etkileri sebebiyle tıbbi ve sosyal modellere değinilecektir. Öte yandan son yıllarda, tıbbi modelin menşei olarak görülen Dünya Sağlık Örgütü normları kadar, bilimsel tanım çalışmalarında da, her iki modeli bir araya getirme çabası etkili olmaktadır. Engellilere yönelik sosyal hizmet ve sosyal yardım konusu, hem sağlık politikasını hem de sosyal çalışma alanını ilgilendiren ve bu sebeple her iki yaklaşıma da ihtiyaç duyan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanındaki önemi sebebiyle bu bölümde son olarak, iki modeli uyumlaştırma çabalarına değinilecektir.

a) Tıbbi Model

Tıbbi modele göre engellilik, bireyin hastalık ya da eksikliğinden kaynaklanan, bu sebeple de tedavi, bireysel bakım gibi yöntemlerle çözülmesi gereken bir sorundur. Buna göre engellilere yönelik çalışmalarda temel amaç, kişiye işlevsel kayıplarını telafi edebilecek tedaviler uygulamak ve bu kayıpların giderilememesi halinde yardım sağlamaktır. Bu kapsamda tıbbi model, engelliliği sağlık politikasının bir konusu olarak görmektedir.

Tıbbi model ve ona karşı sosyal model tartışmaları, Dünya Sağlık Örgütü tarafından yayınlanan ve hem hukuki düzenlemelerde hem de bilimsel çalışmalarda sıklıkla temel alınan sınıflandırma etrafında yapılmaktadır. Dünya Sağlık Örgütü'nün 1980 yılında yayımladığı "Bozukluklar, Yetiyitimi ve Engellerin Uluslararası Sınıflandırması" tıbbi model yaklaşımının en belirgin örneklerinden biri olarak

²⁴ Winance, s.40.

gösterilmektedir.²⁵ Dünya Sağlık Örgütü'nün bu sınıflandırması ile "sakatlık", "yetiyitimi" ve "engel" kavramları tanımlanmıştır. Buna göre sakatlık (impairment/déficience), "sağlık deneyimleri çerçevesinde, psikolojik, fiziksel ya da anatomik yapı veya işlevdeki kayıp ya da anormalliği" ifade eder. Yetiyitimi (disability/incapacité) ise, "sağlık deneyimleri çerçevesinde, bir faaliyeti, bir insan için normal kabul edilen koşul ve davranışlarla gerçekleştirme kabiliyetindeki kısıtlama veya eksiklikler". Sınıflandırma uyarınca, "sağlık deneyimleri çerçevesinde, sakatlık veya yetiyitiminin sonucu olarak, belirli bir kişi için (cinsiyete, yaşa, sosyal ve kültürel etkenlere göre) normal olan rolün gereklerini yerine getirmesini kısıtlayan veya engelleyen dezavantajlı duruma engel (handicap)" denir. Bu sebeple toplumun normal olarak nitelendirdiği rolün gereklerini yerine getirmesi için, çevrenin değil engelli kişinin değişmesi beklenmektedir.²⁶

Dünya Sağlık Örgütü'nün sınıflandırmasına hâkim olan tıbbi modelin, engelliliği, kişinin içinde bulunduğu bir trajedi olarak gördüğü ve bu sebeple çözüm yolu olarak tedavi yöntemlerini gösterdiği belirtilmektedir. Buna göre tıbbi model, sosyal çalışma ihtiyacını göz ardı etmesinin yanında, engelli bireyi, başkalarının, yaşam kalitesi hakkında karar verebileceği "hasta" rolüne sokması bakımından da eleştirilmektedir.²⁷

b) Sosyal Model

Tıbbi modelin karşısında, 1970'lerden bu yana geliştirilmekte olan sosyal model yer almaktadır. Sosyal modele göre ise engellilik, bireyin özelliği değil, toplumsal algılardan ve toplumsal yapının düzenlenişinden kaynaklanan bir durumdur.²⁸ Bu sebeple sosyal model, engelliye yönelik sosyal çalışmaları ve özellikle çevresel düzenlemeleri ön planda tutar.²⁹ Dünya Sağlık Örgütü normlarında görülen tıbbi/kişisel model, Anglo-Amerikan hukukunda sıklıkla yer almaktadır. Kıta

²⁵ Marc Deal, Attitudes of Disabled People Toward Other Disabled People and Impairment Groups, Yayımlanmamış Doktora Tezi, City University London, Hemşirelik ve Ebelik Okulu, Sağlık Araştırmaları Bölümü, 2006, s.10, www.enham.co.uk/core/documents/download.asp?id=245 (Son başvuru tarihi 23.01.2008).

²⁶ Deal, s.9; Winance, s.40.

²⁷ Groupe Technique National de Définition des Objectifs de la Loi de Programmation Quinquennale 2003-2008 En Santé Publique, Déficiences, Handicaps et Santé Publique, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.26; Deal, s.9.

²⁸ Non-discrimination in International Law: A handbook for Practitioners Kitching, 2005, s.214.

²⁹ Sınıflandırma, s.21.

Avrupası hukukunun, normatif ve doktriner kaynaklarında ise ağırlıkla sosyal model yaklaşımına rastlamak mümkündür.³⁰

Uluslararası Özürlüler Birliği³¹ (Disabled Persons' International) tarafından işlev ve yapı farklılıkları ile engellilik kavramlarının gözden geçirilmiş şekli, kabul edilmiştir.³² Buna göre *işlev ve yapı farklılığı, bir uzvun eksikliği ya da vücudun bir uzuv, organ veya mekanizmasının bozuk çalışmasıdır*. Engellilik ise, *fiziksel ya da sosyal engeller sebebiyle, toplumun normal hayatında, diğerleriyle eşit düzeyde yer alma konusunda sorunlar yaşayan kişinin maruz kaldığı, fırsat kaybı veya eksikliği* olarak tanımlanmıştır. Uluslararası Özürlüler Birliği tarafından geliştirilen tanım, engellilik halinin fırsat eşitliği sorunu merkezinde ele alınması bakımından önemlidir. Buna karşın engellilik halinin, sosyal model yaklaşımıyla sadece fiziksel ya da sosyal engellere dayandırılması, bireyin kişisel özelliklerinden ve durumundan kaynaklanan sorunları ve bu sorunlara ilişkin çözüm arayışlarını göz ardı edebilecek niteliktedir.

Engellilerin aktivizmiyle gelişen sosyal model kapsamında engelliliğe iki farklı açıdan yaklaşılmaktadır. Bu yaklaşımlardan Marksist temelli olanı daha çok İngiltere'de görülmekle birlikte, diğer ülkelerde de kullanılmaktadır. Buna göre engelli birey ayrımcılığa maruz kalmaktadır. Bu ayrımcılığı üreten toplumsal hayatın düzenlenme biçimidir ve engelliliğe dayalı ayrımcılığı ortadan kaldırmak için toplumun bu organizasyonu değiştirilmelidir.³³ Daha çok Amerika Birleşik Devletleri'nde görülen sosyal model yaklaşımına göre ise, bireylerin kimliklerini belirlemede, toplumsal açıdan bireyden beklenen roller etkili olmaktadır. Engellilik, bu rollerin bazı gereklerinin yerine getirilmesini engelleyen ya da olanaksız hale

³⁰ A. Llewellyn; K. Hogan, The Use and Abuse of Models of Disability, *Disability and Society*, Cilt 15, Sayı 1, Ocak 2000, s.159.

³¹ Uluslararası Özürlüler Birliği, 2005 yılında, engelliliğin tanımına ilişkin görüşlerini açıklamıştır. Birlik, birçok üye kuruluşun talebine rağmen, engelli kavramına bir tanım getirmekten kaçındıklarını ifade etmiş ve bunun sebepleri arasında özellikle, farklı devlet mevzuatlarında çok sayıda tanımın bulunmasını, bunların birçoğunun tıbbi modeli temel almasını, farklı tanımlarda tercüme sorunları yaşanmasını ve DSÖ'nün sınıflandırmasını göstermiştir. DSÖ tarafından son olarak yayınlanan "İşlevsellik, Yetiyitimi ve Sağlığın Uluslararası Sınıflandırması" ile, büyük oranda sosyal modelin benimsendiği; bu sebeple Birlik tarafından geliştirilinceye kadar, DSÖ'nün sınıflandırmasında verilen tanımın, Birliğin önerisi olarak kabul edilebileceği açıklanmıştır. Uluslararası Özürlüler Birliği'nin açıklaması için bkz. http://v1.dpi.org/lang-en/resources/topics_detail?page=74 (Son başvuru tarihi 25.01.2008).

³² Deal, s.11; yazar bu alıntıya ilişkin kaynak belirtmemiştir.

³³ Gary L. Albrecht/Jean-François Ravaud/Henri-Jacques Stiker, L'Emergence des Disability Studies : A Contre-Pied de L'Approche Médicale, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.24.

getiren durumdur. Engelliliğe dayalı ayrımcılığın ortadan kaldırılması, bu rol beklentilerinin değiştirilmesini gerektirir.³⁴

Sosyal model, engelliliğin, cinsiyet, yaş, kültür, özür ya da sakatlık düzeyi gibi etkenlerle birleşerek meydana getirdiği durumları göz ardı etmesi bakımından eleştirilmektedir.³⁵ Bu kapsamda, öncelikle çevresel engeller üzerinde duran sosyal modelin, tekerlekli sandalye kullanan bireyler tarafından geliştirildiği; bunun yerine örneğin öğrenme güçlüğü olan bireyler olsaydı, toplumsal açıdan “aptal” olarak nitelendirilmenin öncelikli sorun olarak görüleceği ileri sürülmüştür. Sosyal modelin, engelli bireyin kendi durumundan kaynaklanan eşitsizlikleri ihmal etmesi ve bu sebeple engelli bireye fırsat eşitliği sağlamada sosyal hizmet ve sosyal yardımların yerini ihmal etmesi sebebiyle de eleştirilmektedir.³⁶

Diğer taraftan, engellilik konusuna, tıbbi model ya da sosyal model yaklaşımından bakmanın, engelli birey ile toplum arasındaki karmaşık ilişki için yetersiz olduğu belirtilmektedir. Zira sorunların çözümü yönünde önemli bir altyapı hazırlamakla birlikte, engellilerin bütün sorunlarını toplumsal düzenlemelerle çözmek mümkün değildir. Bu kapsamda tıbbi modeli geçerliliğini yitirmiş, sosyal modeli ise modern bir yaklaşım olarak nitelendirmektense; engelliliği, her iki modelin farklı alanlarda incelediği bir fenomen olarak kabul etmek gerektiği kabul edilebilecektir.³⁷ Zira engellilere fırsat eşitliği sağlama amacı, hem sağlık hem de sosyal politikaları kapsayan tedbirleri gerekli kılmaktadır.

c) İki Modelin Uyumlaştırılması

Dünya Sağlık Örgütü'nün sınıflandırması, tıbbi ölçütlere dayanması ve konuya bireysel açıdan yaklaşmasına ilişkin eleştiriler doğrultusunda gözden geçirilerek 2001 yılında, “International Classification of Functioning, Disability and Health” başlığıyla yeniden yayınlanmıştır. Türkçeye, “İşlevsellik, Yetiyitimi ve Sağlığın Uluslararası Sınıflandırması” şeklinde çevrilen bu ikinci sınıflandırma, engelliliğin

³⁴ David Pfeiffer, A Comment on the Social Model(s), Disability Studies Quarterly, Sonbahar 2002, C. 22, S. 4, s.234-235.

³⁵ Deborah Marks, Disability: Controversial Debates and Psychosocial Perspectives., London, 1999, s.87; <http://books.google.com.tr/books?id=vQGV6Re5uXMC&printsec=frontcover#PPR1.M1> (Son başvuru tarihi 23.01.2008).

³⁶ Susan G. Clark / Timothy Lillie, Growing up with Disabilities: Education Law and the Transition to Adulthood, Disability Studies Quarterly, 2000, C. 20, S. 4, , s.2.

³⁷ Marianne Hedlund, Disability as a Phenomenon: A Discourse of Social and Biological Understanding. Disability and Society, C. 15, S. 5, s.769.

sebebi bakımından, hem çevresel hem de kişisel etkenleri kapsamaktadır.³⁸ Sınıflandırmada “işlev ve yapı farklılıkları”, “faaliyet kısıtlılıkları” ve “katılım kısıtlılıkları” olarak belirlenen 3 farklı kavram, düzeyleri belirtmemekte ve fakat engelleme sürecini birbirinden tamamen farklı yaklaşımlarla ve birbirine alternatif olarak ele almaktadır.

“İşlev ve yapı farklılıkları”, beden düzeyinde işlevsel anormallikleri veya yapıyı ele almakta olup; sağlık alanına ilişkindir. Eğer kişi, bir başkasının gerçekleştirdiği bir faaliyet türünü, işlev ve yapı farklılıkları sebebiyle gerçekleştiremiyorsa, faaliyet kısıtlılıkları söz konusudur. Bu kapsamda faaliyet kısıtlılıkları,-örneğin bir felçlinin konuşamaması gibi- kişinin özelliklerinden kaynaklanan engellenme hallerini işaret etmektedir ve bu sebeple sosyal model yaklaşımında yer almasa da sosyal hizmetlerle yakından ilgilidir. Son olarak bir kişinin hayatının bütününe nazara alan bir bakış açısından, daha çok fiziksel ve sosyal çevre tarafından belirlenen, kişinin hayatının (çalışma, çocuk sahibi olma, sosyal entegrasyon, vatandaşlık gibi) temel alanlarındaki kısıtlama, katılım kısıtlaması olarak adlandırılmıştır. Böylece önceki sınıflandırmanın getirdiği kişi temelli yaklaşım ortadan kaldırılmış ve yapıcı bir kabul ile kişi ve çevre nazara alınmıştır.³⁹ Burada katılım kavramına, sosyal ve siyasal düzlemde “dâhil etme”den ziyade, bireysel çerçeveden yaklaşım olduğu ileri sürülmektedir.⁴⁰

Dünya Sağlık Örgütü’nün sınıflandırması engeli ve işlevi, hâlâ hastalık ve eksikliğin sonucu olarak değerlendirmesi sebebiyle eleştirilmektedir.⁴¹ Farklılıkların kabul edilmesi temelinden bakıldığında ise, tıbbi ve hukuki yaklaşımların birbirine karıştırılmaması gerektiği; sadece eksiklik/bozukluk ve onun sebep olduğu yetiyetimine dayanan hukuki kategoriler yaratılmayacağı kabul edilmelidir.⁴² Zira toplumla engelli birey arasında bir “uyumsuzluk” söz konusu ise, bu hem bireyin sahip olduğu özelliklerden hem de bazı toplumsal yapılanmalardan kaynaklanmaktadır.

³⁸ İşlevselliğin çeşitli boyutlarının birleştirilebilmesi için “biyopsikososyal” yaklaşım kullanılmıştır. Bu nedenle, ICF, biyolojik, bireysel ve sosyal bağlamlardan gelen sağlıkla ilgili farklı görüşlerin uygun birleşimini sağlamak için bir sentez oluşturmayı amaçlar; Sınıflandırma, s.21.

³⁹ Albrecht/Ravaud/Stiker, s.23; Maggi-Germain, s.1100.

⁴⁰ Deal, s.11.

⁴¹ Gordon Waddell/A Kim Burton, Concepts of Rehabilitation for The Management of Common Health Problems, London, 2004, s.20, <http://www.workingforhealth.gov.uk/documents/concepts-of-rehabilitation.pdf> (Son başvuru tarihi 26.01.2008).

⁴² Maggi-Germain, s.1100.

Sonuç olarak sağlık alanında faaliyet gösteren uluslararası bir kuruluş olarak Dünya Sağlık Örgütü'nün, engelli kavramını tıbbi ölçütlerle açıklaması tutarlıdır. Bu kapsamda sorun, tıbbi ölçütlere göre yapılan sınıflandırmanın, sağlığın dışında kalan alanlarda da büyük oranda hâkim olmasıdır. Bu kapsamda özellikle pozitif hukuk metinlerinde engelli kavramının, konunun niteliğine göre farklı açılardan ele alınmak gerektiği söylenebilecektir.

2) Hukuk Metinlerinde Engelli Kavramı

Hukuk belgelerinde engelli kavramı, düzenlemenin kişi bakımından kapsamını belirlemesi bakımından önemlidir. Ulusal hukuk belgelerine göre daha genel hükümler içeren uluslararası hukuk belgeleri, engelli alanındaki sosyal politikaları ortaya koymakta ve bu kapsamda yukarıda açıklanan yaklaşımları yansıtmaktadır. Engelliler alanında, hukuki kaynak niteliği taşıyan uluslararası belgeler çok sayıda olmadığından, kişiler üzerinde doğrudan etkiye sahip olan ulusal düzenlemelerdir. Bu bakımdan ulusal düzenlemelerde engelli kavramının ele alınış biçimi, bir taraftan uluslararası plandaki genel eğilimi yansıtırken diğer taraftan engellinin hukuki bir statüye girmesini sağlamak ve engelliye hak sahibi niteliği kazandırabilmektedir. Bu sebeple engelli kavramının hukuki belgelerde ele alınış biçimi, uluslararası belgeler ve Türk mevzuatı ayrımıyla incelenecektir.

a) Uluslararası Belgelerde

Engellilere ilişkin düzenlemelere, hem uluslararası planda etkinlikleri hem de ulusal hukuklara etkileri sebebiyle Birleşmiş Milletler ("BM"), Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği normları kapsamında değinilecektir.

aa) Birleşmiş Milletler

BM bünyesinde engelli alanında ilk düzenleme olan 1971 tarihli Zihinsel Engelli Bireylerin Hakları Hakkında Bildiri'de⁴³ tanıma yer verilmemiş olup; engelli kavramı ilk olarak 1975 tarihli Engelli Bireylerin Hakları Hakkında Bildiri'de⁴⁴ yer

⁴³ 2856 (XXVI) sayılı 20 Aralık 1971 tarihli BM Genel Kurul Kararı.

⁴⁴ 3447 (XXX) sayılı 9 Aralık 1975 tarihli BM Genel Kurul Kararı.

almıştır. Bildiri'nin birinci maddesine göre “*engelli birey, doğuştan ya da sonradan olan fiziksel veya zihinsel bir bozukluğun sonucu olarak, normal kişisel ve sosyal hayatın gereklerini tamamen ya da kısmen, tek başına yerine getiremeyen kişi*” olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda BM bünyesinde ilk tanım çalışmalarında, kişinin özelliklerini temel alan tıbbi model yaklaşımı görülmektedir. Ancak 1980 tarihli Dünya Sağlık Örgütü sınıflandırmasında yer alan engelli tanımı çerçevesinde oluşan tartışmaların etkisiyle, 1993 yılında kabul edilen “Engelli Kişilere Fırsat Eşitliği Sağlamada Standart Kurallar”⁴⁵, kavram sorununun hukuk politikasının belirlenmesindeki önemini vurgulamış, engel (handicap) ve özür/sakatlık (disability) kavramları arasında ayrıma gitmiştir. Buna göre özür/sakatlık, her türlü işlevsel sınırlandırmaları; engel ise toplumsal hayatta diğer bireylerle eşit fırsatlara sahip olmadaki kısıtlama veya kayıpları ifade eder. Bu kapsamda Fırsat Eşitliği Sağlamada Standart Kurallar ile engelli kavramının, konu ve amacına uygun olarak fırsat eşitliği ve katılım kısıtlılıklarını temel alan bir yaklaşımdan ele alınmış olması önemlidir. Buna karşın gerek Standart Kurallar gerekse bundan önceki anılan bildirimler, devletlere yükümlülük getirecek bağlayıcı nitelik taşımamaktadır.

Engelli alanına münhasır ilk bağlayıcı belge ise 13 Aralık 2006 tarihinde BM Genel Kurulunda kabul edilen “BM Özürlü Kişilerin Hakları Sözleşmesi”dir.⁴⁶ Sözleşme'nin birinci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca “*özürlü, diğer bireylerle eşit koşullar altında topluma tam ve etkin bir şekilde katılımlarının önünde engel teşkil eden uzun süreli fiziksel, zihinsel, düşünsel ya da algısal bozukluğu bulunan kişileri içermektedir*”.⁴⁷ Bu kapsamda Sözleşme hükmüyle verilen tanım, engelliliği, sadece kişinin sahip olduğu özelliklerle açıklaması sebebiyle, Dünya Sağlık Örgütü'nün son sınıflandırmasına nazaran daha fazla tıbbi model ağırlıklı bir yaklaşım benimsemiştir. Toplumsal yapının engellilikteki etkilerine ise, Sözleşme'nin başlangıç bölümünde değinilmekle yetinilmiştir. Buna karşın Sözleşme ile ayrımcılık yasağı, fırsat eşitliği, katılım, erişebilirlik ilkelerine dayanan birçok hak öngörülmesi

⁴⁵ 48/96 sayılı 20 Aralık 1993 tarihli BM Genel Kurul Kararı.

⁴⁶ Türkiye tarafından da imzalanmış olan Sözleşme, TBMM tarafından henüz onaylanmamış olduğundan, resmi çevirisi bulunmamaktadır. Ancak Özürlüler İdaresi Başkanlığınca, bu onay süreci için yapılan çeviride, “özürlü” terimi kullanılmıştır.

⁴⁷ Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan çevirinin tam metni için bkz. <http://www.ozida.gov.tr/> (Son başvuru tarihi 12.01.2008)

olması sebebiyle, engelli tanımı doğrultusunda konunun sağlık politikasıyla sınırlı olarak ele alındığı söylenemez.⁴⁸

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) belgelerinde de hemen her zaman, istihdam temelli faaliyet alanına uygun olarak, Dünya Sağlık Örgütü tanımına atıf yapılmaktadır. Nitekim Engelli Kişilerin Mesleki Rehabilitasyonu ve İstihdamı Hakkında 159 sayılı Sözleşme⁴⁹ uyarınca engelli, uygun bir iş bulma ve bu işi koruma beklentisi, fiziksel ya da ruhsal bir eksikliği sebebiyle önemli ölçüde azalmış olan kişi olarak tanımlanmıştır.

bb) Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi bünyesinde engellilere münhasır düzenlemeler, Konsey'in tavsiye kararları ve Parlamento'nun ilke kararlarından oluşmaktadır. Bu kapsamda Avrupa Konseyi tarafından yapılan düzenlemelerde engelli tanımına sık rastlanmamakla birlikte, kavrama bir tanım verildiği hallerde Dünya Sağlık Örgütü'nün tanımlarının temel alındığı görülmektedir. Nitelim Konsey'in 1992 tarihli "Engellilere Yönelik Bütüncül Bir Politika Konusunda Tavsiye Kararı"nda ve Avrupa Parlamentosunun "Engellilerin Mesleki Değerlendirilmesine İlişkin Şartın Oluşturulması Yönünde İlke Kararı"nda Dünya Sağlık Örgütü sınıflandırmaları aynen yer almıştır.

cc) Avrupa Birliği

Avrupa Birliği'nde engelli alanındaki politikalar, ağırlıklı olarak ayrımcılık yasağına ilişkindir. Ayrımcılık yasağının, farklı durumları kapsayacak şekilde düzenleme gerektirmesi; engelliliğe dayalı ayrımcılık düzenlemelerinde tanım verilmesini zorlaştırmaktadır. Bu kapsamda engelliler alanında, ağırlıklı olarak istihdam konusunda fırsat eşitliği sağlamak amacına yönelik politika ve programlar geliştiren Avrupa Birliği, düzenlemelerinde sıklıkla, engelliye verilen tanımların çeşitliliğini vurgulamakta ve bir tanım benimsemekten kaçınmaktadır. Nitekim

⁴⁸ BM Özürlü Kişilerin Hakları Sözleşmesi'nde düzenlenen sosyal yardım ve sosyal hizmet nitelikli haklar için bkz. I. Bölüm-C-1-a-cc.

⁴⁹ UÇÖ Kabul Tarihi: 20 Haziran 1983, 8 Temmuz 1999 tarihli 4407 sayılı Kanun ile onaylanmış (10 Temmuz 1999 tarihli 23751 sayılı RG.) ve Bakanlar Kurulu'nun 22.8.1999 tarihli 99-13277 sayılı Kararı ile onaylanmıştır (13.09.1999 tarihli 23815 sayılı RG.)

Konsey tarafından 2000 yılında kabul edilen, İstihdam ve Çalışma Konusunda Eşit Davranma İlkesine Genel Çerçeve Oluşturulmasına İlişkin 2000/78 sayılı Direktif⁵⁰ ile engelliliğe dayalı ayrımcılık yasaklanmış ve fakat engel ya da engelli kavramı tanımlanmamıştır.

Buna karşın engelli kavramına verilen tanımların, hukuk politikasının belirlenmesindeki önemi sebebiyle Avrupa Birliği ve Brunel Üniversitesi işbirliğiyle, sosyal güvenlik, istihdam ve ayrımcılık yasağı alanlarında kullanılan engelli tanımlarını inceleyen, “Avrupa’da Engelliliğin Tanımı: Karşılaştırmalı Bir İnceleme” başlıklı bir çalışma hazırlanmıştır.⁵¹ Söz konusu incelemede, engelli tanımlarında, sadece tıbbi model-sosyal model yaklaşımından değil, çalışma konularının farklılığından da kaynaklanan çeşitlilik bir kez daha vurgulanmıştır.

Sonuç olarak engelli tanımlarında çeşitliliğin, çalışma alanlarının konuları ve amaçları itibariyle gerekli olduğu kabul edilmelidir. Ancak farklı alanlardaki düzenlemeler arasındaki uyum, kurumlar arasında işbirliği ile sağlanmalıdır. Engelli bireyin verimliliğini ve böylece çalışabilme kapasitesini ön planda tutan tıbbi ölçütlerin kullanılması, ilk bakışta tıbbi model ağırlıklı bir yaklaşımı yansıtmakla birlikte; hukuki düzenlemelerin içeriğine yansıyan hukuk politikalarında, engelli bireye fırsat eşitliği sağlama amacının giderek ağırlık kazandığı görülmektedir. Buna karşın tıbbi ölçütlere dayana istihdam temelli yaklaşım, ulusal hukuk düzenlemelerinde yaratılan hukuki statünün kişi bakımından kapsamını belirlemekte ve içerikle tamamlanamayacak etkilere sahip olabilmektedir. Bu sebeple aşağıda Türk mevzuatında yer alan engelli tanımları, düzenleme konusu ve amacıyla ilişki halinde değerlendirilecektir.

b) Türk Mevzuatında

Uluslararası hukuk metinlerinden farklı olarak, ulusal mevzuatta yer alan engelli tanımları genellikle hak kazanma kriteri niteliğindedir. Böylece sağlanacak edimlerin kişi bakımından kapsamı belirlenmektedir. Bu sebeple, ulusal mevzuatta

50 L 303 sayılı 02.12.2000 tarihli ABRG, s. 0016 – 0022. Direktif, sosyal güvenlik ve sosyal koruma düzenlemelerini kapsam dışında tutmuştur.

⁵¹ Definition of Disability In Europe, A Comparative Analysis; http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/cev502004_en.pdf (Son başvuru tarihi 22.04.2008)

yer alan engelli tanımlarının, sağlanacak hizmet veya yardımların amacı ve niteliğiyle uyumlu olması önem arz etmektedir.

Engelliler, 1982 Anayasası'nın sosyal güvenlik hakkına ilişkin 61. maddesinde yer almıştır. Anayasa'da engellinin tanımı verilmemiş olmakla birlikte; engelli, "sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler" içerisinde yer almaktadır. Hukukumuzda, engellilere ilişkin birçok alanda düzenlemeler getiren ve "Özürlüler Kanunu" olarak anılan 5378 sayılı Kanun, tıbbi değerlendirmelere göre belirlenen özürlülük ölçütlerine başvurmaktadır. Kanun'un "tanımlar" başlıklı 3. maddesine göre;

"Özürlü: Doğuştan veya sonradan herhangi bir nedenle bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşsal ve sosyal yeteneklerini çeşitli derecelerde kaybetmesi nedeniyle toplumsal yaşama uyum sağlama ve günlük gereksinimlerini karşılama güçlükleri olan ve korunma, bakım, rehabilitasyon, danışmanlık ve destek hizmetlerine ihtiyaç duyan kişiyi"

ifade eder. Aynı tanım, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Kanunu'nun 3. maddesinde de yer almaktadır.⁵² 5378 sayılı Kanun ile engelli, "eksikliklerine" göre tanımlanmış olmakla birlikte; söz konusu eksiklikleri giderme yolu olarak sosyal hizmet nitelikli edimlerin gösterilmiş olması olumludur.

5378 sayılı Kanun'da engelli, "özürlü", "ağır özürlü", "hafif özürlü" şeklinde derecelendirmeye tabi tutulmuştur. Söz konusu derecelendirme, sağlık raporlarıyla belirlenen objektif ölçütlere dayanmakta olup; sağlanacak yardım ve hizmetlere hak kazanma bakımından etkili olmaktadır. Ayrıca bazı yardım ve hizmetlerin kişi bakımından kapsamını belirlemek amacıyla, "bakıma muhtaç özürlü" kategorisi geliştirilmiş ve 2828 sayılı Kanun'a eklenmiştir.

Kanun'a göre bakıma muhtaç özürlü, "özürlülük sınıflandırmasına göre resmi sağlık kurulu raporu ile ağır özürlü olduğu belgelendirilenlerden, günlük hayatın alışılmış, tekrar eden gereklerini önemli ölçüde yerine getirememesi nedeniyle hayatını başkasının yardımı ve bakımı olmadan devam ettiremeyecek derecede düşkün olan kişileri" ifade eder. Bu kategori bakımından, hayatını başkasının

⁵² 30 Mayıs 1997 tarih ve KHK/572 sayılı Kanun Hükmünde Karamamenin Ek Madde 4 hükmü gereğince, bu Kanunda geçen "sakat" ibaresi "özürlü", "kör" ibaresi "görme özürlü", "sağır" ibaresi "işitime özürlü" olarak değiştirilmiştir; 06.06.1997 tarihli 23110 sayılı Mükerrer RG.

yardımı olmaksızın sürdüremeyecek olma niteliğine vurgu yapılmış ve buna göre ihtiyaç duyulan desteğin sağlanması hedeflenmiştir. Bununla birlikte kullanılan “muhtaç” ve “düşkün” ifadeleri, olumsuz yargılar içermekte ve hak niteliğinde sosyal hizmet ve sosyal yardım mantığıyla uyumsuzluk göstermektedir.⁵³

Türk hukukunda engellilere yönelik sosyal yardımların başında, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında 2022 sayılı Kanun uyarınca sağlanan aylıklar gelmektedir. 2022 sayılı Kanun, hak sahibi olarak “özürlü”yü göstermiş; özürünün tanımını vermemiştir. “Özürlü” tanımı, 2022 sayılı Kanun’un uygulanması için düzenlenen 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü Ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelikte⁵⁴ yer almaktadır. Buna göre 2022 sayılı Kanun’un uygulanmasında;

“ Çalışma güçlerini % 40 ile % 69 arasında kaybedenler ‘özürlü’,

Çalışma güçlerini % 70 ve üzerinde kaybedenler ise ‘başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürlü’ ”

olarak kabul edilir. Çalışma gücü kaybı oranları, tıbbi ölçütlere göre tespit edilmektedir.⁵⁵

Yukarıda muhtaç ifadesinin kullanılmasına ilişkin çekinceler, 2022 sayılı Kanun bakımından da geçerlidir. Öte yandan burada, sosyal yardıma hak kazanma kriteri olarak yapılan tanımların, yalnızca çalışma gücü kaybı oranına dayanması dikkat çekicidir. Zira sosyal yardımlar, en genel anlamda gelir garantisi sağlama amacına hizmet etmektedir. Bu sebeple sosyal yardıma hak kazanmada en temel ölçüt, kişinin gelir düzeyidir. Gelir düzeyi şartıyla birlikte, “*özel olarak korunması*

⁵³ Muhtaçlık kelime kökü olarak ihtiyaçtan gelmekle birlikte, önemli nitelikte yardım ve hizmetlerden yararlanacak olan bir kategorinin belirlenmesinde, muhtaç ve düşkün ifadelerinin tercih edilmesi; toplumun eşit haklara sahip bir vatandaşı olarak engelliye sağlanan hakları değil, topluma yük olarak görülen kişilere, zor durumda olmaları sebebiyle yapılacak yardımları işaret eder niteliktedir.

⁵⁴ 20.06.2006 tarihli 26204 sayılı RG. 2006 tarihli Yönetmelik ile, bu tarihten önce aynı konuyu düzenleyen 1994 tarihli Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. 1994 tarihli Yönetmelik uyarınca yardımdan yararlanacak engelliler, “kalıcı işgöremezler” olarak ifade edilmişti. Buna göre kalıcı işgöremezler, sakat ve malullerden oluşmakta; çalışma gücünü % 40 ile % 70 kaybedenlere sakat, % 70’in üstünde kaybedenlere ise malul denilmekteydi; bkz. 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik m.9, 06.01.1994 tarihli 21810 sayılı RG.

⁵⁵ Çalışma gücü kaybı oranının dayandığı kriterlerin değerlendirilmesi için bkz. II. Bölüm-A-1-a-bb-aaa-aaaa.

gerekenlere” yönelik sosyal yardımların, ihtiyaçtan bağımsız olarak en az % 40 çalışma gücü kaybı oranına tabi tutulması, bu edimin niteliğiyle bağdaşmamaktadır.⁵⁶

Sonuç olarak Türk mevzuatında yer alan engelli tanımlarında, ağırlıklı olarak tıbbi ölçütlerle belirlenen çalışabilme kapasitesine ilişkin kavramlara başvurulduğu söylenebilecektir. Engelli bireye tanınan hakların, engel çeşidine ve düzeyine göre belirlenmesi ihtiyacı, hak sahibi engellileri tanımlarken tıbbi ölçütlere başvurma zorunluluğu doğurmaktadır. Bununla birlikte Türk mevzuatında, tıbbi ölçütlerin kullanılması, her zaman bu zorunluluğa dayanmamakta; tanınan hak ile kullanılan sınıflandırma ölçütü, tutarlılık göstermemektedir. Örneğin, rehabilitasyon hizmetlerinden yararlanma bakımından, çalışma gücü kaybı oranına başvurularak hak sahipliğinin belirlenmesi ve belli bir oranın altında kalan engellilerin bu haktan mahrum bırakılması, düzenlemenin amacına aykırıdır. Aynı şekilde gelir garantisi sağlamaya yönelik sosyal yardım düzenlemelerinde, % 40’tan daha az oranda çalışma gücü kaybına sahip engellilerin kapsam dışı bırakılması, sosyal yardımın niteliğiyle uyumlu değildir. Zira engellilerin istihdam dışı kalmalarının ve gelir garantisine ihtiyaç duymalarının, tek ya da başta gelen sebebi, çalışma gücü kaybı değildir.⁵⁷

Bu kapsamda istihdam temelli yaklaşımlarla, düzenlemenin amacına aykırı olarak, kimi ihtiyaç sahiplerini kapsam dışı bırakan hukuki statüler yaratılması, bir hukuk politikasından çok ekonomik gerekçelerle, sağlanan sosyal hakların kapsamını daraltma ve düzeyini düşürme kaygısıyla açıklanabilecektir. Oysa engelli bireyin sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında hak kazanmasında, düzenlemenin cevap verdiği sorun ya da ihtiyacın tanımlanması ve hak kazanma şartı olarak tespit edilmesi önemlidir. Bu sebeple hak niteliğinde sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ilişkin hukuki düzenlemelerde, kişilere yönelik engelli kavramının değil, sorunlara yönelik engel kavramının tanımlanması gerekmektedir.

⁵⁶ 2022 sayılı Kanun, Türk hukukunda engellilere yönelik, sürekli sosyal yardımların başında gelmektedir. Bu sebeple yardımların kişi bakımından kapsamını, çalışma gücünü en az %40 oranında kaybeden engellilerle sınırlaması önemlidir. Söz konusu sınırın, yardımın niteliği ve amacıyla ilişkisi bulunmadığından; devlet tarafından sağlanacak yardımı kısıtlama amacına hizmet ettiği düşünülebilir. Söz konusu sınırın, Anayasa’nın sosyal hakların sınırına ilişkin 65. maddesi bakımından değerlendirmesi için bkz. I. Bölüm-C-2.

⁵⁷ Çalışma gücü kaybı oranı ile kişinin istihdam pazarındaki konumu, her zaman uyumlu değildir. Çalışma gücü kaybı, meslekte kazanma gücü kaybı ve bunların tespitinde kullanılan ölçütler hk bkz. II. Bölüm-A-1-a-bb-aaa-aaaa.

3) Sentez: Engel Tanımı

Engelli tanımında yaşanan tartışmalar, bir taraftan konuya yaklaşımlarda ve sosyal politikadaki farklılıklardan, diğer taraftan tanımın yapıldığı yer ve amacından etkilenmektedir. Bu kapsamda engelli konusuna tıbbi model ile sosyal modeli uzlaştıran bir formülle yaklaşmak, hem tıbbi modelin ön planda tuttuğu sağlık politikasını, hem de sosyal model uyarınca belirleyici olan sosyal çalışmaları göz önünde tutmayı sağlayabilecektir.

Hukuk metinlerinde yer alan engelli tanımları uluslararası hukuk metinleri ve ulusal yasalar bakımından farklı önem ve etkilere sahiptir. Uluslararası hukuk metinlerindeki daha genel engelli tanımları yer almakta olup, model yaklaşımlarından birini ve çoğunlukla BM'nin de etkisi ile tıbbi model yaklaşımını yansıtmaktadır. Bu tanımlar, devletlerin hukuk politikalarını etkilemekte, ulusal yasalarla tanınan ve bazen tanınması gereken hakları garanti altına alabilmektedir.

Ancak hukuki yaptırım mekanizmalarındaki etkinlik nazara alındığında, bireyler üzerinde öncelikli ve doğrudan sonuç doğuran düzenlemeler, ulusal yasalarda yer almaktadır. Bu sebeple hak kazanma kriteri olarak engelli tanımlarının yer aldığı ulusal yasalarda; kişi bakımından kapsamın ve sağlanacak edim ile hak sahibi ilişkisinin doğru tanımlanması önemlidir.⁵⁸ Sosyal güvenlik edimleri ile hak süjesi arasındaki ilişki, tanım ile kurulmaktadır. Öyleyse engelli bireyin değil, onun karşı karşıya olduğu riskleri tanımlamak, çok daha işlevseldir. Bu sebeple sosyal politika kapsamında sağlanacak hizmet ve yardımların doğru tespiti için, engelli kavramının değil, engellerin tanımlanması gerekliliği düşünülebilecektir. Bu yaklaşıma karşılaştırmalı hukuk kapsamında, sosyal politika alanında gelişmiş düzenlemeler içeren Fransız hukukunda yer alan engel tanımı örnek verilebilecektir. Buna göre *“bir kimsenin; fiziksel, duyuşsal, zihinsel, ruhsal, algısal yapıda, geçici ya da sürekli bir bozulma (altération), birden fazla engel ya da engelliliğe yol açan bir sağlık sorunu sebebiyle; kendi yaşam ortamındaki toplumsal hayata katılım konusunda yaşadığı kısıtlamalar ve faaliyet sınırlamaları”*, engel olarak kabul edilmiştir.

⁵⁸ Gül, s.39.

Engel tanımı, geliştirilecek sosyal politikaların yanında, toplumsal algı bakımından da önemli bir değişikliğe yol açabilecek niteliktedir.⁵⁹ Zira kişiler değil durum tanımlandığında, kullanılan terminoloji “engelli kişi” (personne handicapée) yerine, “engelle karşı karşıya kalan kişi” (personne en situation de handicap) halini almaktadır.⁶⁰ Bu kapsamda bir omurilik felçlisi, her zaman bir omurilik felçlisi olmakla birlikte; tekerlekli sandalye ile bir binadan içeri giremediğinde, engelle karşılaşan kişi haline gelmektedir.

Sorunu tespit etmeye yönelik bu yaklaşım, engelli bireye istihdam alanındaki değeri açısından değil, toplumun eşit haklara sahip bir bireyi olarak bakmak için önemli bir adım olabilecektir. Fırsat eşitliği yaklaşımı, çalışmayanların sosyal güvenliğini sağlama amacına hizmet eden sosyal yardım ve sosyal hizmetleri ön plana çıkarmaktadır. Bu sebeple öncelikle sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramları incelenecek; daha sonra bu kavramlar ile engelli arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılacaktır.

B) Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Kavramları

İnsan haklarına dayalı sosyal devlet anlayışında toplumun bütün üyeleri, insan olmak sebebiyle eşit haklara sahip bireylerdir. Bu hakların varlığı, hakları kullanmada fırsat eşitliğinin sağlanması halinde anlamlıdır. Bu sebeple sosyal devlet, eşitlikleri gidermek, toplumsal barışı korumak, kişilere insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamak, sosyal kalkınma ve gelişmeyi sürdürmek ve böylece toplumun bütün üyelerinin eşit fırsatlara sahip olması için çalışmakla görevlidir. Sosyal devletin bu görevleri yerine getirmesinde sosyal güvenlik sistemleri ve çalışanların sosyal güvenliğini sağlamaya yönelik sosyal sigorta tekniği ön plana çıkmaktadır. Buna karşın sosyal barış ve adaletin sağlanması, sadece çalışanların değil toplumun bütün üyelerinin karşı karşıya kaldığı sosyal risk ve sorunlar için önlem alınmasını gerektirir. Bu sebeple toplumun üyelerine en genel ifadesiyle geçim garantisi, yani yarınlarından emin olma garantisi sağlamaya yönelik olan

⁵⁹ Maggi-Germain, s.1100.

⁶⁰ Vincent Assante, Personnes Handicapées ou Personnes En Situation de Handicap?, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.29; Julia Kristeva, Handicap, Une Exclusion Pas Comme Les Autres, L'Humanité, 28 Nisan 2004, http://www.humanite.fr/2004-04-21_Tribune-libre_Texte-integral-Handicap-une-exclusion-pas-comme-les-autres

sosyal yardım ve sosyal hizmetler, sosyal devletin bu amaçları yerine getirme araçları arasında yer almaktadır.⁶¹ Karşı karşıya oldukları fırsat eşitliği sorunu ve bunun da etkisiyle istihdam alanındaki dezavantajlı durumları sebebiyle, yarınlardan emin olma garantisinin sağlanmasına en fazla ihtiyaç duyan gruplardan biri de engellilerdir.

Bununla birlikte sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramlarının anlam ve içeriği konusunda farklı yaklaşımlardan bahsetmek mümkündür. Bu çeşitliliğin sebeplerinden biri, devletlerin sosyal hukuk alanındaki tercihlerinin farklı olmasıdır. Zira bu tercihler, sosyal yardım ve sosyal hizmetler kapsamında sağlanan edim ve hizmetleri farklılaştırmaktadır. Örneğin Almanya’da sosyal yardımlar kapsamında ve sosyal yardım kuruluşları tarafından sağlanan kimi edimler, sosyal hizmet ve sosyal tazmin niteliği taşımaktayken; İngiltere’nin sosyal hukuk sisteminde, birçok alanda sağlanan sosyal yardım ve sosyal hizmet nitelikli edimlerin varlığına karşın bu kavramlar kullanılmamaktadır.⁶² Bunun yanında ekonomik ve sosyal değişim, ortaya çıkan sosyal ihtiyaç ve sorunların da dönüşüm içinde olmasına yol açmakta ve sosyal hukuk araçlarına verilen anlamlar da değişikliğe uğrayabilmektedir. Bu farklılıklar, sosyal yardım ve sosyal hizmetler arasındaki ayrımı ve ilişkiyi, bunların sosyal güvenlik hakkındaki yeri ve önemini açıklamayı zorlaştırmakta ve bu sebeple kavramsal incelemeyi gerekli kılmaktadır.

Açıklanan sebeplerle bu bölümde önce sosyal yardım sonra sosyal hizmet kavramları incelenerek, bu çalışmada geçerli olan kavramsal yaklaşım ortaya konulacaktır. Daha sonra ise, çalışmanın konusu bakımından taşıdığı önem sebebiyle sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin, sosyal güvenlik kavramı ile ilişkisi açıklanacaktır.

1) Sosyal Yardım Kavramı

Sosyal yardım kavramına verilen tanımların çeşitlilik gösterdiği yukarıda belirtilmişti. Buna karşın sosyal yardım kavramını en genel anlamıyla *“ihtiyaç içinde bulunan, yoksulluğa düşen insanlara devlet veya hükmi şahıslarca yapılan karşılıksız*

⁶¹ Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyon Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT:2593-ÖİK:605, Ankara 2001, s.12.

⁶² Farklı sistemleri benimseyen devletler bakımından karşılaştırmalı bir inceleme için bkz. Ali Nazım Sözer, Sosyal Devlet Uygulamaları (Almanya, İngiltere, Hollanda, Türkiye), İzmir, 1997.

nakdi ve(ya) aynı bütün yardımlar” olarak tanımlanmak mümkündür.⁶³ Bu kapsamda sosyal yardımın temel amacı, ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan kişilere, gelir garantisi ve temel yaşamsal ihtiyaçlarını karşılamak yoluyla, insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamaktır.

Öte yandan aynı yardımları, sosyal yardım kavramının dışında tutan ve sosyal yardımları, parasal yardımlarla sınırlı olarak açıklayan yaklaşımlar da bulunmaktadır. Ancak bugün gelişmiş sosyal hukuk düzenlerinde sosyal yardım, giderek büyüyen dışlanma ve bağımlılık sorunlarıyla karşı karşıya kalan kişi ve grupları, toplumsal yapıya dâhil etme ve bağımsızlık kazandırma çabasının aracı halini almaktadır. Bu kapsamda sosyal yardımlarla sağlanan korumanın, kişilere sağlanacak parasal destek kadar; beslenme, konut, sağlık, eğitim gibi alanları da kapsamaya gerektiği açıktır. Yoksunluk içinde bulunan kişilerin, sağlanan yardımlara bağımlı hale gelmemesi, bu yardımların kişilere sosyal ve ekonomik bakımdan bağımsız yaşama yeteneği kazandırabilecek kapsamda olmasını ve başta sosyal hizmetler olmak üzere, bu amaca hizmet eden diğer sosyal çalışma alanlarıyla birlikte planlanmasını gerektirir.

Kavrama yönelik yaklaşımlardaki farklılıklara karşın, sosyal yardımların yöneldiği kişiler bakımından ortak bir anlayıştan söz etmek mümkündür. Bu kapsamda sosyal yardımlar, yaşamını asgari düzeyde sürdürmek için ihtiyaç duyduğu kaynaklardan yoksun kişilere yönelmektedir. Yoksunluk kriteri, işsizlik gibi genel ya da engellilik, yaşlılık, göçmenlik gibi özel sebeplerle istihdam dışı kalmış kişilerin, sosyal yardımların öncelikli konusu olmaları sonucunu doğurur. Kural olarak herkesin çalışarak yaşamını sürdürmesi gerektiğine dayanan istihdam temelli yaklaşımın da etkisiyle ekonomik yoksunluk, sosyal yoksunluğu beraberinde getirebilmekte ve dışlanma sorununda sosyal yardımların önemini arttırmaktadır. Sosyal yardım sağlanacak kişilerin tespitinde yoksunluk, hak kazanma şartı olarak muhtaçlık kavramıyla yer bulmaktadır.⁶⁴ Bu sebeple sosyal yardım kavramının, yöneldiği kişiler bakımından kapsamı muhtaçlık unsuruyla belirlenmektedir.

Sosyal yardımların, kamusal ya da özel kurum ve kişiler tarafından sağlanabileceği kabul edilmektedir. Bu kapsamda karşılıksız olarak devlet tarafından

⁶³ Sözer, s.37; Jean-Pierre Laborde, *Quelques Réflexions A Propos Du Projet De Loi Sur L'Egalité Des Droits et Des Chances, La Participation et La Citoyenneté Des Personnes Handicapées, Droit Social*, Kasım 2004, S. 11, s.989.

⁶⁴ Hak kazanma koşulu olarak ekonomik yoksunluk, sosyal yoksunluk ve muhtaçlık kriterleri hk bkz. II.Bölüm-A-1-a-bb-bbb.

sağlanan yardımlar, vergilerle; özel kişi ve kurumlar tarafından sağlanan yardımlar ise bağışlar ve/veya düzenli ödemelerle finanse edilir.⁶⁵ Ancak sosyal devletlerde, sosyal sorunlarla mücadeledeki önemi bakımından sosyal yardımlar, sadece gereklilikten ibaret olmayıp; devlet için görev, kişiler içinse hak niteliği taşımaktadır. Sosyal yardımlarla amaçlanan “güvencenin” sağlanabilmesi için sürekli ve hak niteliğinde olmaları zorunluluğu, kamusal nitelikli sosyal yardımların esas, özel kişi ve kuruluşlar tarafından sağlanacak sosyal yardımların ise tamamlayıcı olmasını gerektirir. Sosyal yardımlar kapsamında, ayni ve nakdi yardım sağlanan kişilerin onur ve haysiyetlerinin korunması ve yardım kavramına yönelik siyasi suiistimallerin önlenmesi bu gerekliliği desteklemektedir.

Sonuç olarak yukarıda açıklanan unsurları kapsayacak şekilde sosyal yardım, *“yerel ölçüler içerisinde asgari düzeyde bile kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından, kendi elinde olmayan nedenlerle yoksun kalmış kişilere; resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca, muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacıyla taşıyan parasal ve nesnel sosyal gelirlerden oluşan bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet aracı”* olarak tanımlanmıştır.⁶⁶ Sosyal yardım kavramının, yukarıda incelenen unsurlarının yanında, bir sosyal hizmet aracı olarak nitelendirilmesine ilişkin görüşümüz, aşağıda sosyal hizmet kavramı incelenirken açıklanacak, daha sonra sosyal güvenlik yöntemi olma niteliğine değinilecektir.

2) Sosyal Hizmet Kavramı

Sosyal hizmet kavramı, hukuk sistemlerindeki farklılıkların yanında, faaliyet alanının genişliği sebebiyle de incelemeyi zorlaştıran ve belirsizliklere yol açabilen bir kavramdır. Kavrama verilen farklı tanımlardan birine göre *“toplumun kendi elinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen ya da bedensel veya ruhen bir eksikliğe uğrayan bireyelerine; ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yaraşır, çevreleri ile uyumlu bir hayat sürdürmeleri için maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik olarak devlet ve özel kuruluşlar*

⁶⁵ Sözer, s.37; Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT:2729-ÖİK:681, Ankara 2007, s.2.

⁶⁶ Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyon Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT:2593-ÖİK:605, Ankara 2001, s.51.

*tarafından sağlanan hizmetler”dir.*⁶⁷ Sosyal hizmetlerle amaçlanan, en genel anlamıyla bireylerin birbirleri ve toplumun diğer üyeleriyle sosyal uyum içerisinde, insan onuruna yaraşır bir düzeyde yaşamalarını sağlamak olarak kabul edilebilir. Bu amacın gerçekleştirilmesi, bir taraftan yoksunlukların giderilmesini ve yaşam düzeyinin iyileştirilmesini diğer taraftan sosyal gelişmenin sürdürülmesini gerektirir. Bu sebeple sosyal yardımdan farklı olarak sosyal hizmetlerin kapsamı, ekonomik yoksunluk içerisinde bulunanlarla sınırlanmamalıdır. Bu kapsamda sosyal hizmetleri, *kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü”* olarak tanımlamak mümkündür.⁶⁸

Yukarıda yapılan tanım gereğince sosyal hizmetler; kadınlar, çocuklar, gençler, aileler, engelliler, sığınmacı ve göçmenler, yaşlılar, suçlular gibi farklı kişi ve gruplara yönelik olabilir. Hizmetlerin sağlanmasında temel kriter, kişi veya grupların, karşı karşıya oldukları sosyal sorunlar sebebiyle, insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyini, toplumsal yapıyla uyum içerisinde sürdürememesidir. Bu kapsamda ekonomik ve sosyal yoksunluk içerisinde bulunan engelliler kadar, bağımlılık sorunuyla karşı karşıya olan yaşlılar ya da ekonomik yoksunluk içinde bulunmamasına rağmen şiddete maruz kalan kadınlar da sosyal hizmetlerden yararlanır. Sosyal hizmetlerle sosyal yardımı ayıran unsurlardan biri, sosyal hizmetlere ihtiyaç duyulması için muhtaçlık durumunun gerekli olmamasıdır. Bu paralelde sosyal yardım kapsamında aynı ve nakdi içerikli edimler sağlanırken; sosyal hizmetler *“koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilitasyon edici, değiştirici-geliştirici”* faaliyet ve programları içerir. Bu kapsamda sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramları, sağlanan edimlerin niteliği bakımından da farklılık arz etmektedir. Ancak sosyal hizmete ihtiyaç duyulan haller, kişileri ve grupları ekonomik güvenceden de yoksun bırakan sebeplerle sıklıkla çakışmaktadır. Bu sebeple sosyal yardım ve sosyal hizmetler, sosyal devletin birbirinden ayrı iki aracı olarak kabul edilebilir. Buna karşın sosyal yardım ve sosyal hizmetler kapsamında

⁶⁷ Can Tuncay, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İstanbul 1996, s.50; aynı yönde Ali Rıza Okur/Ali Güzel, Sosyal Güvenlik Hukuku, Yenilenmiş 10. Bası, İstanbul, 2004, s.580. Sosyal hizmet kavramının tarihi gelişimi için bkz. Sevdâ Demirbilek, Sosyal Güvenlik Sosyolojisi, İzmir, 2005, s.42.

⁶⁸ 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu m.3.

yer alan bu iki farklı faaliyet alanının, hedef kişi ve gruplara göre birlikte planlanması, her iki sosyal aracın ortak amaçlarına ulaşılması için gereklidir.

Sosyal yardım ile sosyal hizmetin hak niteliği kazanmadaki düzeylerini ayırmak gerekir. Sosyal yardım, devletlerin sosyal politikalarına göre farklı düzeylerde edim sağlamakla birlikte, gerek ulusal gerekse uluslararası hukukta hak niteliği kabul görmüş olan bir sosyal araçtır.⁶⁹ Sosyal hizmet ise, yasal yollara başvurmaya olanak tanıyan, hak niteliğinde bir kamusal hizmet niteliğine ulaşmamaktadır.⁷⁰ Sosyal yardım hakkının geniş kesimler tarafından kabul görmesinde, bir taraftan ekonomik gelişmelerle yoksulluk ve kronik işsizlik konularının birçok devlette sosyal sorun haline gelmesi; diğer taraftan da sosyal yardım kavramının, gelir garantisi sağlamak şeklinde ifade edilebilen işlevidir. Buna karşın sosyal hizmet, çok daha geniş bir alana yayılan bir kavram olup, sosyal hizmet nitelikli edimler de çeşitlilik göstermektedir. Nitekim sosyal hizmetin hak niteliğinin, sosyal yardım hakkının ulaştığı noktanın gerisinde kalmasında, içeriğindeki bu belirsizliğin de etkili olduğu belirtilmektedir.⁷¹ Bunun yanında sosyal hakların sağlanmasında ve özellikle sosyal hizmetlerde yaşanan ademi merkeziyetçilik eğilimi çerçevesinde; hizmet sağlama görev ve yetkisinin giderek yerel yönetimlere bırakılması da, sosyal hizmetlerin hak niteliği kazanmasının önünde engel teşkil etmektedir.

Sosyal yardımlarda olduğu gibi sosyal hizmetlerin de, kamusal veya özel kişi ve kurumlar tarafından sağlanması mümkündür.⁷² Sosyal hizmetler sosyal yardımlardan farklı olarak, çok çeşitli konulara yayılan ve başta uzman uygulayıcılar olmak üzere, bu konulara ve verilecek hizmetlere ilişkin altyapı gerektiren bir faaliyet alanına sahiptir. Sosyal hizmetlerin, gerekli altyapı sağlanarak, toplumun farklı kesimlerine eşit düzeyde ulaştırılabilmesi bakımından kamusal nitelikli olması önem arz eder. Bunun yanında sosyal hizmetlerin kapsamında bulunan sağlık, bakım, meslek kazandırma, rehabilitasyon gibi konular, hem sivil toplum örgütlerinin hem

⁶⁹ Blandine Destremau/ Michel Messu, Le droit à l'assistance sociale à l'épreuve du local, Colloque International, État et Regulation Sociale(11, 12 et 13 Eylül 2006); http://matisse.univ-paris1.fr/colloque-es/pdf/articles/destremau_messu.pdf.

⁷⁰ Elie Alfandari, Action et Aide Sociales, 4. Bası, Paris, 1989, s.96.

⁷¹ Şebnem Gökçeoğlu Balcı, Tutunamayanlar ve Hukuk, Ankara 2007, s.100.

⁷² Mehmet Akad, Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı, İstanbul, 1992, s.13. Yazar sosyal yardım ile sosyal hizmetler arasındaki farklardan birinin, sosyal yardımın devletçe karşılanması gerekirken sosyal hizmetlerin devlet bütçesinin yanı sıra gönüllü özel kuruluşlar tarafından da karşılanabilmesi olduğunu ifade etmektedir. Sosyal yardımların devletçe karşılanmasının önemine, yukarıda sosyal yardım kavramı incelenirken değinilmiştir.

de kar amacı güden özel kuruluşların faaliyet göstermesine müsaittir. Bu kapsamda özel kişi ve kuruluşlar tarafından sağlanan sosyal hizmetlerde, norm ve standartların belirlenmesi ve bu hizmetlerin devletin gözetim ve denetimi altında sağlanması zorunludur. Özel kişi ve kuruluşlar tarafından sağlanan sosyal hizmetler, kamusal sosyal hizmetlerin eksik kaldığı hallerde tamamlama işlevi görebilir. Ancak sosyal hizmet ihtiyacının, ekonomik yoksunlukla bir araya geldiği hallerde, bu eksiklik sebebiyle başvuru özel sosyal hizmet edimlerinin, devlet tarafından karşılanması sağlanmalıdır.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetleri, hukuki nitelik itibarıyla sosyal devletin görevi ve hedef kişilerin hakkı olarak nitelendirilmesi, sosyal güvenlik kavramı ve sosyal hakların başında gelen sosyal güvenlik hakkıyla ilişkilerini incelemeyi gerektirmektedir.

3) Sosyal Güvenlik Kavramının Kapsamı İçinde Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetlerin Yeri

Sosyal devletlerde eşitsizlikleri gidermek ve toplumsal barışı sağlamak amacıyla hizmet eden araçların başında sosyal güvenlik sistemleri gelmektedir.⁷³ Sosyal devletler, taraf oldukları uluslararası sözleşmeler ve anayasalarıyla, sosyal güvenliği devlet bakımından bir görev ve kişiler bakımından bir hak olarak kabul etmişlerdir. Bu kapsamda sosyal güvenlik hakkı, *“emeğinden başka hiçbir geliri olmayan çalışanların, kendi iradesi dışında bir nedenle çalışamayan ve başka yollarda da geçimini temin edemeyenlerin, korunmaya gereksinim gösteren özel kategorilerin, insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sürdürme amacıyla, devletten tüm sosyal risklere karşı gerekli önlemleri almasını talep etme hakkı”* olarak tanımlanmaktadır.⁷⁴ Buna göre sosyal güvenlik hakkının sağlanmasında, farklı kişi ve grupların, farklı tedbirlere ihtiyaç duyduğu açıktır. Devletlerin sosyal güvenlik sistemine ilişkin seçimler, bu tedbirleri sağlamada kullanılan yöntemlere ilişkin kavramları farklılaştırmaktaysa da; sağlanan edim ve hizmetlerin niteliğine göre

⁷³ Demirbilek, s. 15.

⁷⁴ Şebnem Gökçeoğlu, Sosyal Güvenlik Hakkı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul 1994, s.54.

sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetler olmak üzere üç temel yöntemden bahsetmek mümkündür.⁷⁵

Çalışanların sosyal güvenliğine ilişkin sosyal sigorta yönteminin, sosyal güvenlik kavramı içerisindeki yeri kabul edilmiştir. Sosyal yardım ve özellikle sosyal hizmetler için aynı tespiti yapmak kolay olmamakla birlikte, bu konuda sosyal yardım ile sosyal hizmetler arasında ayrıma gitmek gerekir. Sosyal yardım nitelikli tedbirler, çok eski zamanlardan beri kullanılmış, bugün ise kalıcı işsizlik ve yoksulluğun en temel sorunlardan biri halini alması ve çalışmayanların, çalışanların yanında önemli bir toplumsal kesimi oluşturması sebebiyle önem kazanmıştır. Bu kapsamda sosyal yardımın, asgari düzeyde bir gelir sağlama işleviyle sosyal güvenlik içindeki yeri ve sosyal güvenlik hakkı kapsamında hak niteliğinin, büyük oranda kabul edildiği söylenebilecektir.⁷⁶ Sosyal hizmetler ise çok daha geniş bir faaliyet alanına yayılmakta olduğundan, sağlanan edimleri nitelendirmede sorunlar yaşanabilmekte ve sosyal güvenlik kavramı içerisinde konumlandırılması zorlaşmaktadır.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin, Türk pozitif hukukunda olduğu gibi, sosyal güvenlik sistemi kapsamında kabul edildiği hallerde ise, bir öncelik sorunundan bahsetmek mümkündür. Zira sosyal güvenlik sistemlerinde çalışanların sosyal güvenliğine ilişkin sosyal sigorta tekniği ön planda tutulmakta, yukarıda açıklanan nitelikleri itibarıyla çalışmayanların sosyal güvenliğini sağlamada kullanılması gereken sosyal yardım ve sosyal hizmet teknikleri, sistemin “tamamlayıcısı” olarak nitelendirilmekte ve ihmal edilmektedir.⁷⁷

Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin, sosyal güvenlik sistemleri içerisinde ihmal edilmesine yol açan sebeplerden biri, ekonomik ve sosyal gelişimdir. Bu kapsamda sosyal güvenlik sistemlerinin gelişiminde etkili olan çalışma olgusu ve çalışanların karşı karşıya oldukları sosyal risklerin karşılanması amacı, sosyal güvenliğin uzun zaman sosyal sigortayla sınırlı olarak açıklanmasına sebep olmuştur. Ancak bugün çalışanlar kadar, yaşlılar, işsizler, çocuklar, yoksullar gibi çalışmayan kişi ve grupların sosyal güvenlik ihtiyacı, sosyal barış, adalet ve dengenin

⁷⁵ Bunların yanında yer alan sosyal teşvik ve sosyal tazmin gibi yöntemleri ise, sosyal güvenlikten çok sosyal devlet kavramı içinde ele alınmaktadır; Sözer, s.23-26.

⁷⁶ Sosyal güvenliğin gelir güvencesi sağlama işlevi hakkında bkz. AYM E.1990/5 K.1990/28 T.14.11.1990, AMKD., Sayı 26, s.483-486.

⁷⁷ Güzel/Okur, s. 627; Demirbilek, s. 37.

sağlanmasında önemli bir yer tutmaktadır. Bu sebeple çalışmayanların sosyal güvenliklerini sağlamaya yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmet tekniklerinin her geçen gün önem kazandığı kabul edilmek gerekir.

Öte yandan sosyal güvenlik kavramını, sosyal sigorta tekniğinde temel alınan sosyal risk kavramıyla açıklamaya çalışan görüşler; bu sebeple sosyal yardım ve sosyal hizmetleri kavramın dışında tutmaktadır.⁷⁸ Zira sosyal risk, bir bireyin ekonomik hayatını etkileyen, gerçekleşmesi kesin olmayan, düzeltilmesi gereken sosyal bir bozulmaya sebep olan, rastlantısal ve kişisel bir olayı ifade eder. Bugün sosyal güvensizliğe yol açan kalıcı işsizlik, bağımlılık, yoksulluk gibi durumlar, klasik sosyal risk tanımıyla açıklanamamakta ve bu durumları anlatmak üzere sosyal sorun kavramı kullanılmaktadır. Sosyal sorun kavramı en genel anlamda *“toplumu oluşturan grup, zümre, sınıf gibi toplulukların gerek birbirleriyle, gerekse tüm toplumla ilişkilerinde ortaya çıkan ya da toplumdaki değişmelerden ileri gelen uyuşmazlık, gerginlik ve çatışma”* olarak tanımlanmaktadır.⁷⁹ Anılan sosyal sorunları, giderek artan önemleri sebebiyle sosyal güvenlik ihtiyacının dışında tutmak düşünülemez gibi, çalışanların sosyal güvenliğine ilişkin sosyal sigorta tekniğiyle çözmek de mümkün değildir. Bu kapsamda sosyal güvenliğe, sadece sosyal riskleri değil sosyal sorunları da kapsayan geniş bir anlam vermek zorunludur. Böylece sosyal güvenlik vasıtasıyla sosyal risk ve sorunlara çözüm aranırken, sosyal hizmet ve sosyal yardım tekniklerinin, sosyal güvenlikte son ağ ve sistemin tamamlayıcısı olmaktan öte bir yere sahip olduğu, ayrı birer sosyal güvenlik yöntemi olarak kabul edilmesi gerektiği açıktır.

C) Engelli-Sosyal Yardım-Sosyal Hizmet İlişkisi

Engelli, toplumun diğer bireylerinden farklı özellikler taşıyan ve bu sebeple farklı sosyal risk ve sorunlarla karşı karşıya olan özel bir kategoridir.⁸⁰ Bu kapsamda kişisel özelliklerinden kaynaklanan yetenek kayıpları ve sosyal hayata uyum sağlamada yaşanan güçlükler; engellileri dışlanma, bağımlılık ve yoksulluk

⁷⁸ Francis Kessler, Complément ou Substitution à La Sécurité Sociale? Essai Sur L'Indemnisation Sociale Comme Technique de Protection Sociale, Droit Social,, Şubat 2006, S. 2, s.191.

⁷⁹ Sözer, s.17.

⁸⁰ Patrick Risselin, Un Renouveau des Politiques Sur Le Handicap?, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.33; Maggi-Germain, s.1100.

sorunlarıyla karşı karşıya bırakmaktadır. Bununla birlikte engelli birey, insan haklarının tanımı ve eşitlik ilkesi gereği, toplumun diğer bireyleriyle eşit haklara sahip bireydir. Farklılıklarıyla birlikte sahip olduğu bu eşit haklardan yararlanabilmesi için, engelli bireye fırsat eşitliği sağlamaya ve engellilikten kaynaklanan sosyal sorunlarla mücadele etmeye yönelik sosyal güvenlik yöntemlerinin önemli bir yeri vardır.⁸¹

Sosyal güvenlik sistemlerinde çalışanları kapsamına alan sosyal sigortalara öncelik tanıma eğilimine yukarıda değinilmişti. Bu eğilim, engellilerin istihdam oranının düşük olması sebebiyle, engellilerin büyük bir bölümünün sosyal güvenlikten yoksun kalması sonucunu doğurmaktadır. Bu kapsamda en başta gelen ve yaşam hakkıyla doğrudan ilişki içinde bulunan hastalık sigortasının, çalışanlar üzerinden sağlanması önemli bir sorundur. Hastalık riski, tedavi ve bakım ihtiyacı oldukça önemli olan engelliler için, sağlık hakkının çalışmaya bağlı olması, yaşam hakkının ihlaline varan sonuçlar doğurabilecek niteliktedir. Toplumun tüm üyelerinin sağlık hakkını sağlayacak genel sağlık sigortası, engelliler alanında da yaşamsal bir öneme sahiptir.⁸² Sosyal sigortalar kapsamında engelliliğe ilişkin bir diğer sigorta dalı, malullük sigortasıdır. Buna göre çalışmakta olup, çalışma gücü kaybına uğrayanlara geçici ya da sürekli olarak aylık bağlanmaktadır. Yaşlılık sigortası kapsamında ise engelli olarak çalışmaya başlayanlar ile sonradan engelli hale gelen çalışanların, yaşlılık aylığına hak kazanmalarını kolaylaştıran tedbirler alınmaktadır. Ancak engelliliğe dayalı sosyal risk ve sorunlar karşısında, sosyal sigorta tedbirlerinin yetersiz kalacağı açıktır.

Buna karşın engellinin, sosyal sigorta tedbirlerinden yararlanması, öncelikle istihdama dâhil olmasını gerektirmektedir. Mevcut işsizlik sorunu karşısında engelliler, gerek kişisel özelliklerinden gerekse toplumsal algıdan ve yapıdan

⁸¹ Herkesin eşit bir sosyal güvenliğe sahip olması için, özel düzenleme gerektiren tek durum, engellilik değildir. Hukukumuzda, kadınlar, maden işçileri, çocuklar gibi birçok özel kategoriye münhasır sosyal güvenlik düzenlemeleri mevcuttur. Bu düzenlemelerin gerekliliği, subjektif eşitlik ilkesine dayanmaktadır.

⁸² Türk hukukunda 2006 yılında 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile, genel sağlık sigortasına geçilmiştir. Ancak başta katılım payı olmak üzere, genel sağlık sigortasından yararlanmaya ilişkin bazı şartlar, sağlık hakkının uygulamaya geçmesini engelleyebilecek niteliktedir. Bu kapsamda engelliler bakımından sağlık hizmetleri, pozitif hukuk düzenlemelerine ayrılan ikinci bölümde incelenecektir; bkz. II. Bölüm-2-a-aa-aaa-aaaa.

kaynaklanan sebeplerle daha da zor bir durumda bulunmaktadır.⁸³ Engelli istihdamı, hukuk politikasını meşgul eden bir konu olmakta ve engellilerin istihdamını kolaylaştırıcı hukuki tedbirlere başvurulmaktadır.⁸⁴ Bu kapsamda öne çıkan yöntemler, işverenlere engelli çalışma yükümlülüğü öngörmek veya engellilere göre düzenlenmiş özel işyerleri açmaktır. Engellilere göre düzenlenmiş özel işyerlerinin, tam bir iş ilişkisi sağlamadığı ve engellilerin dışlanma sorununu tetiklediği ifade edilmektedir. Engelli çalışma yükümlülüğüne yönelik tedbirler ise yükümlülüğün kapsamının dar tutulması, denetim ve yaptırımların yetersizliği gibi sebeplerle başarıya ulaşamamaktadır.⁸⁵ Bu kapsamda engelli çalışma yükümlülüğü getirilen hukuk sistemlerinde, engellilerin iş görme edimini yerine getirmeden çalışıyor gösterilmesi ve ücret ödenmesi yoluna gidildiği tespit edilmektedir.⁸⁶ Engelli istihdamına yönelik tedbirlerin başarısız olmasının en temel sebebi ise, bu tedbirlerin, engelli istihdam pazarında tercih edilir hale getirecek tedbirlerle desteklenmemesidir.⁸⁷

Engellinin istihdam alanında bir değer teşkil etmesi, öncelikle kişisel yeteneklerini geliştirme, bağımsız yaşama ve sosyal hayata katılma olanaklarına sahip olmasını gerektirmektedir. Engellinin, başta sağlık olmak üzere eğitim ve rehabilitasyon gibi topluma katılma, kişisel gelişimini sürdürme olanaklarına erişimi için, öncelikle bir gelir güvencesine sahip olması gerekmektedir. Bu sebeple engellilere yönelik sosyal yardımlar, engellilerin yoksulluk ve dışlanma sorunlarıyla mücadele etmekte önemli bir işleve sahiptir.⁸⁸ Bu kapsamda sosyal yardımla

⁸³ Engellilerin çalışma yaşamında karşılaştıkları zorluklar ve buna ilişkin bulgular için bkz. Zühal Yılmaz, Çalışan Özürlülerin İş Yaşamında Karşılaştıkları Sorunlar ve Bunları Etkileyen Etmenler, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi SBE, Ankara, 2004, s.96-106.

⁸⁴ Bu yöntemler hk. bkz. Fatih Uşan, İş Hukukunda Özürlü İstihdamı Yöntemleri, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Süleyman Arslan'a Armağan, C.6, S.1-2, 1998, s.851-883; Ali Seyyar, Almanya'da Mesleki Eğitim ve İstihdam Kurumu Olarak Özürlüler Çalışma Atolyesi, Mercek, Ocak 2001, Yıl 5, S.21, s.104-108; Ali Seyyar, Uluslararası Boyutuyla Özürlü Kota Sistemi, Kamu-İş, C.6, S.1, Ekim 2000, s.1; Keziban Uğuzer Karçay, Employment Policies And Their Implications For Disabled Population In Turkey, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etüdüleri Enstitüsü, Ankara 2001, s.32 vd.

⁸⁵ 2002 yılı itibariyle Türkiye'de, ortopedik, işitme, görme, konuşma ve dil, zihinsel engelli nüfusunun % 78.29'unun işgücüne dâhil olmadığı tespit edilmiştir; İşgücü Durumuna Göre Özürlü Nüfus Oranı, 2002, TÜİK, www.tuik.gov.tr (Son başvuru tarihi 04.03.2008).

⁸⁶ Laborde, s.987.

⁸⁷ Ömer Zühtü Altan, Kota Tekniği ve Kota Oranlarının Yükseltilmesi, Ülkemizde Daha Çok Sakatın İstihdam Edilebilmesine Yardımcı Olabilir mi?, Mercek, Yıl 2, S.10, Nisan 1998, s.25-34; Gülsevil Alpagut, Özürlüler Hakkında Kanun ve Özürlü Çalıştırma Zorunluluğu Konusunda Mevzuattaki Son Değişiklikler, Mercek, Ekim 2005, Yıl 9, S.40, s.154; BM Ekonomik ve Sosyal Konsey, SOC/4742, 12.02.2008;

<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2008/SOC4742.doc.htm> (Son başvuru tarihi 25.05.2008)

⁸⁸ Santé Publique, s.28.

sağlanacak gelir güvencesi, engellinin kişisel gelişimini; kişisel gelişimi ile mümkün olan bağımsız yaşama yeteneği, işgücü pazarında rekabet etme gücünü ve nihayet engelli istihdamı, yine engellinin sosyal yardım ve gelir güvencesi ihtiyacını etkilemektedir. Öte yandan gelir güvencesinden yoksun engellilere sağlanan sosyal yardımların, bireye ilk etapta ekonomik bağımsızlık sağlayabileceği, ancak uzun vadede engelliye, yardımlara bağımlı hale getireceği ileri sürülmektedir.⁸⁹ Bu kapsamda, sosyal yardımlar yoluyla gelir güvencesi sağlamanın, sosyal yardımın nihai hedefi olmadığı ve bu sebeple sosyal yardım edimlerine, mutlaka sosyal hizmet edimlerinin eşlik etmesi gerektiği belirtilmelidir.⁹⁰

Engellilik halinde söz konusu olan yetenek kayıpları, eğitim ve rehabilitasyon yöntemleriyle azaltılabilir ya da tamamen giderilebilir niteliktedir. Buna karşın sahip olduğu yetenekleri geliştirme, temel ve mesleki eğitim olanaklarına erişme, kişisel gelişimde vazgeçilmez olan sosyal faaliyetlere katılma olanağı sağlanmayan engelli; engellilik halinin sonuçlarını yaşamaya mahkûm olmaktadır. Bu kapsamda engellilere yönelik sosyal hizmetler engelliye ekonomik ve sosyal bağımsızlık kazandırmada, içinde yaşadığı toplumun diğer üyeleriyle eşit fırsatlara sahip olmasını sağlamada öncelikli bir yere sahiptir. Sosyal hizmetler çerçevesinde rehabilitasyon hizmetleri, engellinin var olan kapasitesini en yüksek düzeyde uygulanabilir hale getirmeyi amaçlarken; bakım hizmetleri engellinin tek başına yapamadığı yaşamsal faaliyetlerin sağlanması amacıyla hizmet eder.⁹¹ Bu çerçevede konuşma güçlüğü çeken engelliye rehabilitasyon eğitimiyle kendisini ifade etme yeteneği kazandırılarak, engellinin çevresiyle iletişim kurması, temel ve mesleki eğitim alması sağlanabilir.⁹² Aynı durum, yürüme güçlüğü çeken bir engelli bakımından, rehabilitasyon hizmetleri sayesinde hareket kabiliyeti kazandırılması durumunda da geçerlidir. Bakım ve destek hizmetleri ise, engellinin temel ihtiyaçlarını karşılamak konusundaki yeteneklerini geliştirebilmektedir. Bu sebeple sosyal hizmetler, engellinin aile ve çevresi tarafından kabul edilmesinde olduğu

⁸⁹ Demirbilek, s. 31.

⁹⁰ Alfandari, s.102-105.

⁹¹ T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi, III. Özürlüler Şurası Bakım Hizmetleri, Komisyon Raporları ve Genel Kurul Görüşmeleri, Yayın N° 45, İstanbul, 2007, s.40.

⁹² Emel Danışoğlu, Toplumla Bütünleşme Sürecinde Özürlüler ve Sosyal Hizmet, Sosyal Hizmet Sempozyumu 1997, Ankara 1998 s.10.

kadar, dışlanma ve bağımlılık sorunlarıyla mücadele etmesinde de büyük bir öneme sahiptir.⁹³

Engelli, sosyal yardım ve sosyal hizmetler arasında yukarıda açıklanan ilişkinin, engellilikten kaynaklanan sorunların çözümüne yönelik uygulamalarda temel alınması gerekmektedir. Bu uygulama ise, engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ilişkin hukuki düzenlemelerle gerçekleşmektedir. Açıklanan sebeplerle bu bölümde, engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ilişkin hukuki düzenlemeler, yukarıda yapılan tespitlerin ışığında, incelemeye tabi tutulacaktır. Bu incelemede, üye devletlere yükümlülük getirmesi ya da hukuk politikalarının belirlenmesindeki etkileri sebebiyle, önce konuya ilişkin temel uluslararası belgelere, daha sonra ise Türk hukukunda yer alan düzenlemelere değinilecektir. Çalışmanın ikinci bölümü, Türk pozitif hukuku çerçevesinde engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ayrıldığından, bu bölümde Türk hukuku bakımından değerlendirmeler, anayasal düzenlemelerle sınırlı tutulmuştur.

1) Uluslararası Hukuk Belgelerinde

Uluslararası planda, münhasıran engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ilişkin belgelerden bahsetmek mümkün değildir. Ancak konuya ilişkin düzenlemeler, insan hakları, sosyal haklar ve engelli haklarına ilişkin belgelerde yer almaktadır. Bu sebeple konuya ilişkin düzenlemelere, hukuk kaynakları ve önemli bulunduğu ölçüde kaynak niteliği taşımayan hukuki belgeler bakımından değinilecektir. Bu çerçevede uluslararası hukuk belgelerine ilişkin inceleme, devletlerin hukuk politikalarına etkileri ve devletlere getirilen yükümlülükler nazara alınarak, Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği düzenlemeleriyle sınırlı tutulmuştur.

⁹³ Danişoğlu, s.10.

a) Birleşmiş Milletler

Birleşmiş Milletler çerçevesinde engelli haklarına ilişkin çok sayıda belge bulunmakla birlikte⁹⁴; tarihsel önemi ve hem uluslararası hukuka hem de ulusal hukuklara etkisi sebebiyle, önce İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'ne değinme gereği görülmüştür. Engelli haklarına münhasır düzenlemeler içerisinde ise engelli, sosyal yardım ve sosyal hizmetler ilişkisinin ön plana çıktığı Engelli Hakları Bildirisi ve Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi incelenecektir.

aa) İnsan Hakları Evrensel Bildirisi

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin 22. maddesi uyarınca “Her şahsın, cemiyetin bir üyesi olmak itibarıyla, sosyal güvenliğe hakkı vardır; haysiyeti için ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için zaruri olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların milli gayret ve milletlerarası işbirliği yoluyla ve her devletin teşkilatı ve kaynaklarıyla mütenasip olarak gerçekleştirilmesine hakkı vardır.”

Buna göre Bildiri, sosyal güvenlik hakkını düzenlerken, kişinin haysiyetinin korunması ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için gerekli olan haklar vurgusunu yapmıştır. Bu kapsamda BM İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin sosyal güvenlik hakkına “geniş anlamda sosyal güvenlik hakkı” tanımıyla baktığı kabul edilmelidir.

BM İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin, sosyal güvenlik hakkının kapsamını açıklayan 25. maddesi ise şu şekildedir:

“Her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dâhil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkânlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır.

⁹⁴ Birleşmiş Milletler çerçevesinde engellilere yönelik belgelerin kapsamlı bir listesi için bkz. <http://www.ozida.gov.tr/raporlar/uluslararası/uluslararasıdokumanlar.htm> (Son başvuru tarihi 13.06.2007)

Ana ve çocuk özel ihtimam ve yardım görmek hakkını haizdir. Bütün çocuklar, evlilik içinde veya dışında doğsunlar, aynı sosyal korunmadan faydalanırlar.”

Madde, bir sosyal risk olarak olsa da, BM bünyesinde engellilik halinin anıldığı ilk düzenlemedir. Öte yandan sosyal güvenlik hakkı kapsamında sağlanacak güvencenin sınırı, “kişinin sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine” sahip olması olarak ortaya konulmuştur. Konumuz bakımından dikkat çekilmesi gereken husus, bu güvenliğin gerçekleştirilmesinde sosyal hizmet yönteminin de bu hakkın kapsamında olduğunun özellikle vurgulanmasıdır. Yöntem ve sınırları, bu şekilde belirlenen sosyal güvenlik hakkının kişi bakımından kapsamı tahdidi olarak sayılmamış olmakla birlikte; engellilik hali de özellikle düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna karşın BM İnsan Hakları Bildirisi kapsamında, engelli bireyin sosyal güvencesinin sağlanmasında, sosyal hizmetin hak niteliğinde düzenlenmiş olduğunu söylemek mümkün değildir.

Maddenin ikinci fıkrasında düzenlenen yardım hakkı ise ana ve çocuğa özgülenmiş olup engellilere bu kapsamda vurgu yapılmamıştır. Ancak kişinin, “refahını temin edecek uygun hayat seviyesine” hakkı olduğunu belirten birinci fıkranın, sosyal yardım hakkını kapsadığı söylenebilecektir.

bb) Engelli Hakları Bildirisi

BM'nin 9 Aralık 1975 tarihli “Engelli Hakları Bildirisi”nde⁹⁵, 1971 tarihli Zihinsel Engellilerin Haklarına Dair Bildiri⁹⁶ de yer alan, engelliliği önlemek ile engellilerin yeteneklerini her alanda geliştirmelerini sağlamak amacını tekrarlanmış; bu amacın bazı devletler tarafından sınırlı bir çabayla sağlanmaya çalışıldığını vurgulanmıştır.

Bildiri'nin üçüncü maddesinde insanca yaşama standartlarını sağlayan bir ekonomik güvence hakkı ile aile yanında olan engelliler bakımından aile yardımı alma hakkı düzenlenmiştir. Engellinin ailesiyle birlikte yaşama hakkının düzenlendiği dokuzuncu maddeye göre, hiçbir engelli birey, konutu söz konusu olduğunda, kendi şartlarının ya da konutunda sağlanan bir düzenlemenin

⁹⁵ 3447 (XXX) sayılı 9 Aralık 1975 tarihli Genel Kurul Kararı.

⁹⁶ 2856 (XXVI) sayılı 20 Aralık 1971 tarihli BM Genel Kurul İlke Kararı.

gerektirmesi dışında, farklı muameleye tabi tutulamaz. Engellinin özel bir kurumda kalması zorunluysa, bu kurumda sağlanan yaşam ve çevre şartları, engellinin bulunduğu yaştaki bir bireyin sahip olacağı normal şartlara en yakın şekilde düzenlenmelidir.

Bildiri'nin altıncı maddesinde ise, engellinin tıbbi bakım, fiziksel terapi, eğitim, staj, rehberlik ve rehabilitasyon hakları düzenlenmiştir. 1971 tarihli Zihinsel Engellilerin Haklarına Dair Bildiri'den farklı olarak, anılan hakların kapsamı genişletilmiş; tıbbi bakımın yanında psikolojik ve işlevsel bakım hakkına da yer verilmiştir. Engellinin rehabilitasyon hakkı ise prostetik ve ortetik cihazları da içeren, sosyal ve tıbbi rehabilitasyon olarak düzenlenmiştir. Rehberlik hizmetlerinden yararlanma hakkının yanında yardım, danışma, işe yerleştirme ve engelliye yeteneklerini ve becerilerini en yüksek derecede geliştirme, sosyal entegrasyon sürecini hızlandırma olanağı sağlayacak diğer hizmetlerden yararlanma hakkı tanınmıştır.

Bildiri'nin son maddesinde ise engelli bireylerin, ailelerinin ve engelli topluluklarının, bu Bildiri'de düzenlenen hakların tamamı hakkında bilgilendirileceği belirtilmiştir. Sosyal yardım ve hizmetlerin, öngörülen amaçlara ulaşması ve tam anlamıyla uygulamaya geçirilmesinin önündeki engellerden birinin de, hakların bilinmemesi olduğu göz önüne alındığında; bilgilendirme yükümlülüğünün önemli bir adım olduğu kabul edilmelidir. Engelli Hakları Bildirisi, engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmet nitelikli edimlere, ayrıntılı olarak yer verilmesi ve hatta bu edimlere ilişkin standartların belirlenmesi bakımından önemlidir. Ancak Bildiri, hukuk kaynağı niteliği taşımadığından, devletlere hukuki yükümlülük getirme gücüne sahip değildir. Bu kapsamda engelli hakları alanında bağlayıcı olan ilk BM düzenlemesi Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi'dir.

cc) Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi ve Ek İhtiyari Protokolü

13 Aralık 2006 tarihinde BM Genel Kurulu'nda kabul edilen ve 30 Mart 2007 tarihinde taraf devletlerin imzasına açılan BM Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi⁹⁷,

⁹⁷ Sözleşme'nin, Türkiye tarafından onaylanmış resmi çevirisi bulunmamaktadır. Ancak Başbakanlık Özürlüler İdaresi tarafından, Sözleşme'nin onay süreci için yapılan çeviride "engelli" yerine "özürlü" terimi kullanılmıştır. Başbakanlık Özürlüler İdaresi tarafından yapılan çeviri için bkz. http://www.ozida.gov.tr/ozcalisma/ozurlu_kisilerin_haklari.htm (Son başvuru tarihi 05.04.2008)

engelli haklarına münhasır ilk uluslararası hukuk kaynağıdır. Sözleşme, üçüncü maddesinde tespit edilen ayrımcılık yasağı, fırsat eşitliği, katılım, erişebilirlik ilkelerine dayanmaktadır. Bu kapsamda yaşam hakkı, vücut dokunulmazlığı, seçme ve seçilme hakları ya da işkence ve kötü muamele yasağı gibi klasik hakların yanında; erişebilirlik, bağımsız yaşama ve topluma dâhil olma, kişisel hareketlilik, her alanda toplumsal yaşama katılım gibi fırsat eşitliği sağlamada büyük öneme sahip konularda ilk defa düzenleme getirilmiştir.

Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesinde, sosyal yardım ve sosyal hizmet nitelikli edimler içeren pek çok hüküm bulunmaktadır. Sözleşme'nin "Uygun Yaşam Standardı ve Sosyal Koruma" başlıklı 28. maddesi şöyledir:

"1. Taraf Devletler, özürliülerin yiyecek, giysi ve barınma dâhil kendileri ve aileleri için yeterli yaşam standardı hakkını ve yaşam koşullarının sürekli olarak iyileştirilmesi hakkını tanır. Taraf Devletler bu hakkın özürliü olmaları nedeniyle ayrımcılığa uğramaksızın tanınmasını temin etmek için gerekli adımları atmalıdır.

2. Taraf Devletler özürliülerin sosyal korunma ve özürliülüğe dayalı ayrımcılığa uğramadan bu haktan yararlanma hakkını tanır ve aşağıda belirtilen tedbirler dâhil bu hakkın tanınmasını temin etmek ve geliştirmek için gerekli adımları atmalıdır:

(a) Özürliülerin temiz su hizmetlerine, uygun ve bedeli ödenebilir hizmetlere eşit erişimlerini sağlamak ve özürliülerin ihtiyaçlarına ilişkin araç-gereç ve diğer yardımlara erişimlerini sağlamak;

(b) Özellikle özürliü kadın ve kızlar ve özürliü yaşlılar dâhil olmak üzere, özürliülerin sosyal koruma programlarına ve yoksulluk azaltıcı programlara erişimini sağlamak;

(c) Yoksulluk koşullarında yaşayan özürliülerin ve ailelerinin uygun eğitim, danışmanlık, mali yardım ve süreli bakım dâhil özürliülüğe ilişkin harcamalarında devlet yardımına erişimini sağlamak;

(d) Özürliülerin toplu konut programlarına erişimini sağlamak;

(e) Özürliülerin emeklilik tazminatı, maaşı gibi olanaklara ve programlara eşit erişimini sağlamak."

Bu kapsamda Sözleşme ile sosyal yardım içerikli tedbirler, sadece gelir garantisıyla sınırlı olmaksızın, yiyecek, giysi, konut, eğitim, sağlık gibi konularda maddi içerikli edimleri sağlayacak şekilde düzenlenmiştir. Ancak Sözleşme ile bu kadar geniş kapsamda düzenlenen sosyal yardımlarda, olması gerekeni işaret etmek üzere belirtilen “yaşam standardını iyileştirme hakkı”nın dışında hak niteliğinden bahsetmek mümkün değildir. Sosyal yardım içerikli edimler, Sözleşme’nin ne 28. maddesinde ne de diğer maddelerinde, kişiler bakımından hak niteliği taşıyacak biçimde ifade edilmiştir. Bunun yanında taraf devletlere görev olarak öngörülen hallerde de düzenlenen edimin değil, düzenlenen edime “erişimin” sağlanması ifadesi kullanılmıştır. Böylece Sözleşme hükümleri uyarınca taraf devletlere bu edimleri belirlenen norm ve standartlarda sağlama yükümlülüğü getirilmemiş olup, sadece bu edimlerin varlığı halinde erişimin sağlanması yükümlülüğü öngörülmüştür. Bu kapsamda kişilerin taraf devletlerden bu edimlerin sağlanmasına yönelik talepleri olamayacaktır.⁹⁸

Aynı tespit sosyal yardım nitelikli edimlerden çok daha ayrıntılı olarak, çeşitli maddelerde düzenlenen sosyal hizmet nitelikli edimler için de geçerlidir. Nitekim Sözleşme m.19/f.1/b.b uyarınca bağımsız yaşayabilme ve topluma dâhil olmaya ilişkin tedbirler kapsamında “engellilerin kişisel destek dâhil olmak üzere toplum içinde yaşamak ve topluma dâhil olmak için ihtiyaç duydukları konut içi, kurum içi ve diğer toplumsal destek hizmetlerine erişimleri sağlanmalı ve engellilerin toplumdaki tecridi ve ayrı tutulması önlenmelidir”. Sözleşme’nin 25. maddesinde sağlık, 26. maddesinde rehabilitasyon ve rehabilitasyon, 27. maddesinde ise çalışma ve istihdam konuları düzenlenmiştir. Engellilerin kişisel hareketliliğinin sağlanması kapsamında da sosyal hizmet nitelikli edimler yer almaktadır. Sözleşme’nin buna ilişkin 20. maddesi şöyledir:

“Taraf Devletler özürliülerin olanaklar çerçevesinde azami ölçüde bağımsız hareket edebilmesini sağlamak için etkin bir şekilde gerekli tüm tedbirleri alacaklardır. Bu tedbirler şunlardır:

(a) Özürliülerin istedikleri şekil ve zamanda ve karşılanabilir bir maliyetle hareket edebilmelerinin kolaylaştırılması;

⁹⁸ Aynı yöntem, AB Anayasasında sosyal hizmet hakkına erişim için kullanılmıştır; bkz. I. Bölüm-C-1-c.

(b) *Özürlülerin hareketi kolaylaştırıcı kaliteli araç ve gerece, yardımcı teknolojilere, yardım sunan insanlara ve araçlara karşılanabilir bir maliyetle erişiminin kolaylaştırılması;*

(c) *Özürlülere ve özürlü kişilerle çalışan uzman personele özürlülerin hareket becerilerinin geliştirilmesi konusunda eğitim verilmesi;*

(d) *Harekete yardımcı araç ve gereçlerle yardımcı teknolojileri üretenlerin özürlülerin her türlü ihtiyacını dikkate almaları hususunda teşvik edilmesi.”*

Bu çerçevede sosyal hizmet nitelikli edimler bakımından da, hak niteliğinin yer almadığı; devlet görevinin ise, kişilere talep hakkı vermeksizin, mevcut olanaklara erişim hakkı olarak düzenlendiği görülmektedir. Öte yandan bu hakların uygulanabilir hale getirilmesi için taraf devletlere getirilen yükümlülüklerde, “karşılanabilir maliyet” sınırı öngörülmüştür. Gerçekten teknolojik araştırma ve araç sağlama, kişisel hareketliliği sağlayacak edimlerde, sağlık hizmeti edimlerinde karşılanabilir maliyette hizmet sağlama kaydı yer almaktadır. Bu kapsamda sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin, engelli hakları alanındaki önemi ortaya konmuş olmakla birlikte; bu alanda ilk bağlayıcı düzenleme olan Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi ile, kişilere talep hakkı vermeyecek şekilde düzenlemeler getirilmesi önemli bir eksikliklerdir. Böylece engellilere sağlanacak sosyal yardım ve sosyal hizmetler bakımından bir niyet ortaya konmuş, fakat bu yardım ve hizmetlerin sağlanmasında hukuki güvence sağlanamamıştır. Taraf devletlerin, öngörülen edim ve hizmetleri sağlayıp sağlamayacakları ya da hangi standartta sağlayacakları, sosyal hukuk politikalarına bağlıdır.

BM Özürlü Kişilerin Hakları Sözleşmesi, imzaya açıldığı tarihte Türkiye tarafından da imzalanmıştır. Ancak Sözleşme'nin, Türk hukuku bakımından yürürlüğe girmesi için, TBMM tarafından onaylanması gerekmektedir. Kısa sürede çok sayıda üye devlet tarafından imzalanan Sözleşme, yirmi yedi devlet⁹⁹ tarafından onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir.

⁹⁹ Sözleşme'yi onaylayan devletler Bangladeş, Ekvador, El Salvador, Hırvatistan, Honduras, Kenya, Küba, Gabon, Gine, Macaristan, Mali, Meksika, Mısır, Namibya, Nikaraguay, Hindistan, Jamaika, Panama, Peru, Filipinler, Katar, San Marino, Slovenya, Güney Afrika, İspanya, Tunus ve Ürdün'dür; <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/15.htm>. (Son başvuru tarihi 25.05.2008)

BM Genel Kurulu, Sözleşme ile birlikte ek ihtiyari Protokolü de kabul etmiştir. Protokol ile Özürlü Hakları Komitesi'ne ek yetkiler tanınmıştır. Bunun yanında Protokol uyarınca, taraf devletlerin uyruğunda olan bireyler ile bunlar adına hareket eden birey ya da gruplara, taraf devletlerin Sözleşme hükümlerini ihlali sonucu zarara uğradıkları iddiasıyla, Komite'ye başvurma hakkı tanınmıştır. Buna göre söz konusu başvurular, Komite tarafından taraf devlete iletilecek ve taraf devlet, en geç altı ay içinde konu ve konu hakkında alınabilecek tedbirler hakkında Komite'ye bilgi verecektir.

Komite'ye yapılan başvuru ile başlayan süreç, Komite ve taraf devlet arasındaki işbirliği ile soruna çözüm getirmeye yöneliktir. Bu kapsamda Komite'nin, taraf devletten rapor isteme ve çözüm önerme gibi yetkileri bulunmaktadır. Öte yandan BM sistemine paralel olarak, Sözleşme hükümlerinin uygulanmasına ilişkin hukuki bir yaptırım bulunmamaktadır. Ek Protokol uyarınca Komite, konu çözüme kavuşturulmadan önce ve geri dönülemez zararların engellenmesi için gerekli gördüğü hallerde, taraf devletten bazı önlemlerin alınmasını talep edebilecektir. Ayrıca Komite, taraf devletin rıza göstermesi halinde, taraf devlete gönderilecek bir veya birkaç üye vasıtasıyla, konu hakkında inceleme yapabilecektir. Özürlü Hakları Sözleşmesi Ek Protokol'ü, 71 devlet tarafından imzalanmış, 16 devlet tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir.¹⁰⁰ Protokol, Türkiye tarafından imzalanmamıştır.

b) Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi bünyesinde engellilere yönelik çok sayıda tavsiye kararı alınmıştır.¹⁰¹ Ancak bu kapsamda engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetler yer almadığı gibi, münhasıran engelli haklarına yönelik belgelerden bahsetmek de mümkün değildir. Buna karşın sosyal haklar alanında uluslararası hukuk kaynaklarının başında gelen ve taraf devletleri de bağlayıcı niteliği bulunan Avrupa Sosyal Şartı ile Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nda konuya ilişkin hükümler bulunmaktadır. Avrupa Konseyi bünyesinde engellilere yönelik

¹⁰⁰ Özürlü Hakları Sözleşmesi Ek İhtiyari Protokolü Bangladeş, Ekvador, El Salvador, Gine, Hırvatistan, Macaristan, Mali, Meksika, Namibya, Peru, San Marino, Slovenya, Güney Afrika, İspanya, Tunus ve Panama tarafından onaylanmıştır; <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/15a.htm>. (Son başvuru tarihi 25.05.2008)

¹⁰¹ Bu tavsiye kararlarının listesi ve metinleri için bkz. <http://www.ozida.gov.tr/raporlar/uluslararası/uluslararasıdokumanlar.htm> (Son başvuru tarihi 10.02.2008)

düzenlemelere, yerel yönetimlere yönelik olan Avrupa Kentsel Şartı'nda rastlanmakla birlikte, Türkiye'de hiçbir belediye tarafından henüz imzalanmamış olan Şart, çalışmanın konusuyla dolaylı olarak ve ilke düzeyinde hükümler içermesi sebebiyle incelemenin dışında tutulmuştur.¹⁰² Başta İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi olmak üzere, bunun dışında kalan diğer Avrupa konseyi belgelerinde, konuyla doğrudan ilgili düzenleme bulunmaması sebebiyle, bu bölüm Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ile sınırlı tutulmuştur.¹⁰³

aa) Avrupa Sosyal Şartı

1961 yılında imzalanan ve 1965 yılında yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı¹⁰⁴, yapılmış olduğu dönemde olduğu kadar bugün dahi sosyal hakların en ileri düzeyde düzenlendiği uluslararası hukuk kaynaklarından biridir. Sosyal Şart'ın 13. maddesi sağlık ve sosyal yardım hakkına ilişkindir. Maddenin birinci fıkrası uyarınca taraf devletler *“sağlık ve sosyal yardım hakkının etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak için; yeterli olanağı bulunmayan ve kendi çabasıyla veya başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir olanak sağlayamayan herkese yeterli yardımı sağlamayı ve hastalık halinde bunun gerektirdiği bakımı sunmayı”* taahhüt ederler. Hüküm, sosyal yardım hakkının, talep edilebilir şekilde açıkça düzenlenmesi bakımından önemlidir. Öte yandan aynı maddenin üçüncü fıkrası uyarınca taraf devletlere, *“herkesin kişisel ya da ailevi mahrumiyetini gidermek ya da hafifletmek için gerekebilecek öneri ve kişisel yardımları, uygun kamusal ya da özel hizmetler eliyle sağlama”* yükümlüğü

¹⁰² Avrupa Kentsel Şartı'nın 4.7 nolu maddesinde tespit edilen ilkeler şöyle sıralamak mümkündür:

- Kentler herkesin her yerden yararlanabileceği biçimde tasarlanmalıdır.
- Özürlü ve engelli kişilere yönelik politikalar aşırı korumayı değil, toplumla bütünleştirmeyi (entegrasyonu) amaçlamalıdır.
- Engellileri veya azınlık gruplarını temsil eden uzmanlık dernekleriyle ve bu derneklerin kendi aralarında işbirliği kurulması zorunludur.
- Evlerin ve işyerlerinin engelli ve özürlü kişilerin ihtiyaçlarına uygunluğunun sağlanması önemlidir.
- Yolculuk, iletişim ve toplu taşımacılık olanaklarından herkes yararlanabilmelidir.

Şart'ın tam metni için bkz. http://www.coe.int/t/congress/4-Texts/conventions_fr.asp (Son başvuru tarihi 05.06.2008)

¹⁰³ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde düzenlenen haklar ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi kararları çerçevesinde, engellilik ve insan hakları konusuna ilişkin bir inceleme için bkz. Gül, s.57-71.

¹⁰⁴ 04.07.1989 tarihli 20215 sayılı RG.'de yayımlanan 16.06.1989 tarihli ve 3581 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunmuş; Bakanlar Kurulu'nun 07.08.1989 tarihli 89/14434 sayılı Kararı ile onaylanmıştır, 14.10.1989 tarihli 20312 sayılı RG. Türkiye Şart'ın 1, 12, 13, 16, 19, 10, 11, 14, 17 ve 18 inci maddelerin tüm fıkralarıyla aynen; 4 üncü maddesinin 3 üncü ve 5 inci fıkralarını, 7 nci maddesinin 3, 4, 5, 6, 8 ve 9 uncu fıkralarını kabul etmiştir.

getirilmiş; böylece sosyal yardım hakkı kapsamında sağlanacak yardımlarla kişiler arasında kurulacak ilişkinin usulü tespit edilmiştir.

Sosyal Şart'ta sosyal hizmetler ise 14. maddede yer almaktadır. Buna göre;

“Akit Taraflar Sosyal Refah Hizmetlerinden Yararlanma Hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak üzere:

1. Sosyal hizmet yöntemlerinden yararlanarak, toplumda bireylerin ve grupların refah ve gelişmelerine ve sosyal çevreye uyum sağlamalarına katkıda bulunacak hizmetleri desteklemeyi ya da sağlamayı;

2. Bireylerin ve gönüllü ya da diğer örgütlerin bu tür hizmetlerin kurulması ve sürdürülmesine katılmalarını özendirilmeyi taahhüt ederler.”

Bu kapsamda sosyal hizmet kavramı açıkça kullanılmakla birlikte; sosyal hizmetlerin hak niteliğinde düzenlenmemiş olduğu görülmektedir. Bu sebeple taraf devletler, mevcut olan sosyal hizmetlerden yararlanmayı sağlamakla yükümlü olup, kişilerin, taraf devletlerden sosyal hizmetlerin sağlanması yönünde talepleri olamaz.

Avrupa Sosyal Şartı, herkes için sosyal yardım hakkını ve sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkının yanında, engellilere ilişkin sosyal hakları ayrıca düzenlemiştir. Şart'ın “Bedensel ya da Zihinsel Özürlülerin Mesleki Eğitimi, Mesleğe ve Toplumaya Yeniden İntibak Hakkı” başlıklı 15. maddesi şöyledir:

“Âkit Taraflar, bedensel veya zihinsel bakımdan özürlü kimselerin mesleki eğitim, mesleğe ve topluma yeniden intibak hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere;

1 - Gereğinde kamusal veya özel uzmanlık kuruluşları dâhil, eğitim imkânlarının sağlanması için yeterli önlemleri almayı;

2 - Özürlüleri işe yerleştirmek için uzmanlaşmış iş bulma hizmetleri ve korunmalı çalışma olanakları gibi yeterli önlemleri ve çalıştıranların özürlüleri işe kabul etmelerini teşvik edici tedbirleri almayı; taahhüt ederler.”

Bu kapsamda hangi sebepten kaynaklanırsa kaynaklansın, herhangi bir engele sahip olan herkesin mesleki eğitim, mesleki ve sosyal uyum hakkı tanınmaktadır. Ancak Şart'ın 15. maddesi, bu uyumun sağlanması için özellikle, engelliye özel kurum ve kuruluşları işaret etmektedir. Bu kapsamda engelliye sağlanan haklarla, normal yaşam ve çalışma alanlarında etkin biçimde bulunması ve böylece toplumsal

hayata katılımın sağlanması değil; engellilik haline göre düzenlenmiş alanların sağlanması amaçlanmıştır. Şüphesiz bu yaklaşım, engelliye fırsat eşitliği sağlamak, toplumun eşit haklara sahip bir üyesi olarak toplumsal hayata katılımını mümkün kılmak hedefleriyle uyuşmamaktadır.

Avrupa Sosyal Şartı'ndaki bu yaklaşıma rağmen Avrupa Sosyal Haklar Komitesi tarafından, 15. maddenin amacı engelliye bağımsızlık kazandırmak olarak yorumlanmış ve Komite'nin benimsediği yaklaşım Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'na yansımıştır.¹⁰⁵

bb) Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı¹⁰⁶, Avrupa Sosyal Şartı'nda herkesin sosyal yardım hakkı ve sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkına ilişkin 13. ve 14. maddeleri aynen korumuştur. Bu çerçevede sosyal yardımların hak niteliği tanınırken, sosyal hizmetlere hak niteliği tanınmamış ve sosyal hizmetler, kişilere talep hakkı vermeyecek şekilde düzenlenmiştir.

Münhasıran engellilere yönelik yükümlülükler ise, Şart'ın 15. maddesinde, "Özürlülerin Toplumsal Yaşamda Bağımsız Olma, Sosyal Bütünleşme ve Katılma Hakkı" başlığı ile düzenlenmiştir. Buna göre;

"Akit Taraflar, yaşları ve özürlerinin nedenleri ve niteliği ne olursa olsun, özürlülerin toplumsal yaşamda bağımsız olma, sosyal bütünleşme ve katılma hakkını etkili bir biçimde kullanabilmelerini sağlamak amacıyla:

1- Mümkün olduğunda genel plan çerçevesinde, ya da bu mümkün değilse, kamusal ya da özel uzmanlaşmış organlar aracılığıyla özürlülerin yönlendirilmesini, öğrenimini ve mesleki eğitimini sağlamak için gerekli önlemleri almayı;

¹⁰⁵ Gül, s.72.

¹⁰⁶ 03.10.2006 tarihli 26308 sayılı RG.'de yayımlanan 02.09.2006 tarihli ve 5547 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunmuş; Bakanlar Kurulu'nun 22.03.2007 tarihli 2007/11907 sayılı Kararı ile onaylanmıştır, 09.04.2007 tarihli 26488 sayılı RG. Şart'ın III. Bölümünün A maddesi uyarınca taraflar, bu Şartın II. Bölümünde yer alan ve aşağıda sayılan dokuz maddenin (1., 5., 6., 7., 12., 13., 16., 19. ve 20 nci maddeler) en az altısı ile kendisini bağlı saymayı taahhüt eder. Bu kapsamda Türkiye tarafından Şart'ın şu hükümleri kabul edilmiştir: 1. madde; 2. maddenin 1, 2, 4, 5, 6 ve 7. fıkraları; 3. madde; 4. maddenin 2, 3, 4 ve 5. fıkraları; 7 ile 31. maddeler. Bu bakımdan Türkiye tarafından Şart'ın engellilere ilişkin 15. maddesinin kabul edilmemiş olduğu belirtilmelidir.

2- Normal çalışma ortamında özürhüleri istihdam etmek ve onların istihdamını sürdürmek ve çalışma koşullarını özürhülerin gereksinimlerine uyarlamak, ya da özürhünlük nedeniyle bunun mümkün olmadığı durumlarda çalışmayı buna göre düzenlemek ya da özürhü düzeyine göre güvenli bir istihdam türü yaratmak için, işverenleri özendirilmeye yönelik bütün önlemlerle onların istihdam edilmelerini teşvik etmeyi;

Bazı durumlarda bu önlemler uzmanlaşmış yerleştirme ve destekleme hizmetlerine başvurmayı gerekli kılabilir.

3- Özellikle, teknik yardımları da içermek üzere, iletişim ve hareket engellerinin üstesinden gelmeyi ve ulaşım, barınma, kültürel etkinlikler ve boş zaman kullanımını sağlamayı hedefleyen önlemler yoluyla özürhülerin toplumla tam olarak bütünleşmelerini ve toplum yaşamına katılmalarını teşvik etmeyi;

taahhüt ederler.”

Bu kapsamda Şart uyarınca tanınan bağımsız yaşama, sosyal bütünleşme ve katılma hakkının etkili biçimde kullanılabilmesi için; taraf devletlere üç temel alanda önlem alma yükümlülüğü getirilmiştir. Buna göre taraf devletler öncelikle, engellilere kişisel gelişim, eğitim ve meslek edinme olanakları sağlamakla yükümlüdür. Avrupa Sosyal Haklar Komitesi 15. maddenin birinci fıkrasında anılan eğitim hakkını, çocukların ve gençlerin sosyal koruma hakkına ilişkin 17. maddeyle birlikte yorumlamış ve bu kapsamda engelliye sağlanacak eğitim olanaklarında yaş sınırlamalarını, Şart'a aykırı bulmuştur.¹⁰⁷

Daha sonra engelli istihdamına ilişkin yükümlülükler düzenlenmiş ve öncelikli yöntem olarak normal çalışma alanlarındaki koşulların, engellilerin gereksinimlerine uygun hale getirilmesi gösterilmiştir. 15. madde kapsamında son olarak taraf devletlere, iletişim, barınma, hareket kabiliyeti, kültürel etkinlik gibi alanlarda sağlanacak yardım ve destek ile engelli bireyin toplumsal hayata katılımını sağlama yükümlülüğü getirilmiştir. Bu kapsamda sağlanan yardım ve destekler, engellinin bağımsız yaşama hakkına dayanmaktadır.¹⁰⁸

Avrupa Sosyal Şartı kişisel gelişim, istihdam ve katılım olmak üzere üç alanda alınacak önlemlere vurgu yapması, engelli konusuna fırsat eşitliği sağlama

¹⁰⁷ Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, Autisme-Europe Fransa'ya karşı kararı, N° 13/2002. Bu tür sınırlandırmalar Türk hukukunda da, yaş ve birçok farklı konuda mevcuttur; bkz. II. Bölüm A-1-a.

¹⁰⁸ Rapport explicatif, parag. 63.

amacından yaklaşıldığını göstermektedir. İstihdam konusunda, engellilere özel kurumlar yerine, öncelikle normal çalışma alanlarının işaret edilmesi de bu yaklaşımın bir yansımasıdır.¹⁰⁹ Ayrıca sosyal yardımların hak niteliğinde ve engellilere münhasır tedbirlerin de, taraf devletlere bu tedbirleri sağlama yükümlülüğü getirecek biçimde düzenlenmiş olması önemlidir.

c) Avrupa Birliği

AB bünyesinde engellilik, büyük oranda istihdam, eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı çerçevesinde ele alınmaktadır.¹¹⁰ Bu sebeple engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetleri, AB hukukunda ayrımcılığa ilişkin düzenlemeler bakımından incelemek gerekmiştir.

İlk olarak 1997 tarihli Amsterdam Anlaşması¹¹¹ ile AB pozitif normlarında yer alan engellilik, İstihdam ve Çalışma Alanında Eşit Muamele İçin Genel Çerçeve Oluşturulmasına İlişkin 2004/78 sayılı Direktif¹¹²,te ayrımcılık yasağı kapsamındaki hallerden biri olarak düzenlenmiştir. Ancak Direktif'in, sosyal güvenlik ve sosyal koruma düzenlemelerine uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır. Bu doğrultuda AB hukukunda, mesleki eğitim, istihdam gibi konularda, engellilere eşit muamele ve fırsat eşitliği sağlanmasına ilişkin birçok düzenleme söz konusudur.¹¹³ Buna karşın özellikle hak sahibinin finansmana katılmadığı sosyal koruma düzenlemelerinde, üye devletlere Birlik düzeyinde yükümlülük getirmek konusunda çekingen davranıldığı kabul edilebilir. Yine de üye devletler tarafından sağlanan sosyal yardımlar, kişilerin serbest dolaşımı ilkesiyle kesiştiği ölçüde, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD) Kararlarına konu olabilmektedir.¹¹⁴ ATAD kararlarında varılan sonuçlar, üye

¹⁰⁹ Rapport explicatif, parag. 64.

¹¹⁰ Serge Ebersold, De La Réadaptation A La Non-Discrimination, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.19.

¹¹¹ Traité D'Amsterdam Modifiant Le Traité Sur L'Union Européenne, Les Traités Instituant Les Communautés Européennes Et Certains Actes Connexes, C340 sayılı 10 Kasım 1997 tarihli ABRG., <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/index.htm>

112, L 303 sayılı 02.12.2000 tarihli ABRG, s. 0016 – 0022.

¹¹³ Örnekler için bkz. Özürlü bireylerin istihdamının ve toplumsal bütünleşmelerinin teşvik edilmesine ilişkin 2003/C 175/01 sayılı 15 Haziran 2003 tarihli Konsey İlke Kararı; Özürlü öğrencilere eğitim ve mesleki eğitimde fırsat eşitliği sağlanmasına ilişkin 2003/C 134/04 sayılı 5 Mayıs 2003 tarihli Konsey İlke Kararı;

Özürlü kişilere istihdamda fırsat eşitliği sağlanmasına ilişkin 1999/C 186/02 sayılı 17 Haziran 1999 tarihli Konsey İlke Kararı; Özürlüler için park kartı verilmesine ilişkin 1998/376/EC sayılı 4 Haziran 1998 tarihli Konsey Tavsiye Kararı.

¹¹⁴ ATAD kararlarından örnekler için bkz. C-20/96, Kelvin Albert Snares c. Adjudication Officer, 4 Kasım 1997; C-297/96, Vera A. Partridge c. Adjudication Officer, 11 Haziran 1998 ; C-286/03,

devletlerin kendi vatandaşlarına sağladıkları sosyal avantajlar kapsamında sosyal yardımların, serbest dolaşım çerçevesinde ülkelerinde bulunan diğer üye devlet vatandaşlarına da sağlanması gereğidir. AB hukuku çerçevesinde söz konusu yükümlülük, ikamet koşuluna tabidir.

Buna karşın Birlik organlarının desteğiyle, üye devletlerin sosyal hukuklarına ilişkin birçok çalışma yapılmaktadır. Buna göre üye devletlerin birçoğunda, gelir garantisi sağlamaya yönelik sosyal yardımların ve fırsat eşitliği sağlamaya yönelik sosyal hizmetlerin sağlanmakta olduğu belirtilmektedir.¹¹⁵ Bu kapsamda yapılan çalışmalar, Komisyon'un 2001 yılında Konsey'e ilettiği Avrupa Engelliler Yılı önerisiyle sonuçlanmıştır. Komisyon önerisinde engellilerin, AB nüfusundaki yeri ve işgücü değerinin yanında, AB vatandaşlığı kavramı altında fırsat eşitliği ve toplumsal hayata katılım sağlama gerekleri üzerinde durulmuştur.¹¹⁶ Bu yaklaşım çerçevesinde 2003 yılı Avrupa Engelliler Yılı olarak kabul edilmiş ve anılan hedefleri yerine getirmek için bir dizi çalışma yürütülmüştür. Söz konusu çalışmalar, AB bünyesinde hukuki düzenlemeyle sonuçlanmamış olup, yalnızca engelliler alanında AB sosyal politikalarının tartışılmasına olanak sağlamıştır.¹¹⁷

AB sosyal politikası, AB Anayasası'na ilişkin düzenleme ve onay sürecinde de tartışmalara yol açmıştır. AB Anayasası sosyal yardım hakkını kabul etmiş olmakla birlikte, madde II-94'te, Birliğin "sosyal hizmetlere erişim hakkı"na saygı göstereceği belirtilmiştir. Bu kapsamda Birlik, sadece sosyal hizmetlerin var olduğu devletlerde bu hakkı tanımış ve kabul etmiştir. Buna göre sosyal hizmetlerin olmadığı üye devletlerde vatandaşlar, devletlerinden bu hizmetlerin sunulmasını talep edemezler. Zira bu sosyal hizmet hakkı değil sadece var olduğu yerlerde sosyal hizmetlere erişim hakkıdır.¹¹⁸

Silvia Hosse c. Land Salzburg, 21 Şubat 2006; C-456/02 Michel Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), 7 Eylül 2004; C-287/05, D. P. W. Hendrix c. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 11 Eylül 2007; C-215/99, Friedrich Jauch c. Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, 8 Mart 2001.

¹¹⁵ Finnish Disability Forum Final Study Report, Disability And Social Exclusion In The European Union; Time For Change, Tools For Change, 2003, s.20-22.

¹¹⁶ Commission Des Communautés Européennes, Proposition De Décision Du Conseil Relative À L'Année Européenne Des Personnes Handicapées 2003, Bruxelles, 29.05.2001, COM(2001) 271 Final.

¹¹⁷ Joël Plantet, L'Année Européenne Des Personnes Handicapées Va-t-Elle Changer Quelque Chose ?, Lien Social, S.692, 15 Ocak 2004,

http://www.lien-social.com/spip.php?article221&var_recherche=compensation&id_groupe=8 (Son başvuru tarihi 17.03.2008)

¹¹⁸ Dominique Rousseau, Avrupa Birliğinde İnsan Hakları Sorunsalı,

Engelliliğe dayalı ayrımcılık, AB Temel Haklar Şartı¹¹⁹,nın, ayrımcılık yasağına ilişkin 21. maddesinde de yer almıştır. Şart'ın eşitliğe ilişkin hükümleri arasında yer alan, “Engelli kişilerin entegrasyonu” başlıklı 26. maddesi uyarınca *“Birlik engelli kişilerin bağımsızlıklarını, sosyal ve mesleki entegrasyonlarını ve toplumsal hayata katılımlarını garanti altına almaya yönelik önlemlerden yararlanma hakkını tanır ve bu hakka saygı gösterir”*.¹²⁰ Engellilerin bağımsızlıklarını, sosyal ve mesleki hayata entegrasyonlarını ve sosyal hayata katılımlarını sağlamaya yönelik tedbirler, engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de içermektedir. Bu kapsamda engellilere münhasır düzenlemede entegrasyon, bağımsızlık ve katılım hakkından değil; önlemlerden yararlanma hakkından bahsedilerek, bu amaçlarla sağlanacak edim ve hizmetlere hak niteliği tanınmamıştır. Buna karşılık Şart'ın 34. maddesinde, yaşamını sürdürmek için yeterli kaynaklara sahip olmayan herkesin sosyal yardım ve konut hakkı tanınmıştır.

Sonuç olarak AB hukukunda sosyal yardımın hak niteliği kabul görmekte, sosyal hizmetler için ise sadece yararlanma hakkı kabul edilmektedir. AB bünyesinde engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin ise, hukuki düzenlemelerle ve üye devletleri bağlayacak şekilde yer almadığını söylemek mümkündür. Aynı yaklaşım yukarıda incelenen diğer uluslararası belgelerde de tespit edilmiştir. Bundan sonraki ise engelli, sosyal yardım ve sosyal hizmet ilişkisi ve sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin hukuki niteliği, Türk hukuku kapsamında açıklanmaya çalışılacaktır. Ancak çalışmanın ikinci bölümünde, engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetler, Türk pozitif hukuku çerçevesinde inceleneceğinde; tekrara yer vermemek amacıyla burada söz konusu ilişki anayasal düzeyde incelenecektir.

2) 1982 Anayasasında

1982 Anayasası'nda engelli, “Sosyal Güvenlik Hakları” bölümünde yer almaktadır. Sosyal güvenlik hakları kapsamında 60. madde ile herkesin sosyal güvenlik hakkı tanınmış ve daha sonra 61. madde ile “sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler” düzenlenmiştir. Buna göre;

www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg22/dominik.pdf (Son başvuru tarihi 15.02.2008)

¹¹⁹ C 364 sayılı 18.12.2000 tarihli ABRG., s.1-22.

¹²⁰ AB Temel Haklar Şartı'na ilişkin açıklamalarda, Şart'ın 26. maddesinin, Avrupa Sosyal Şartı'nın 15. maddesine dayandığı belirtilmiştir; Explications Relatives Á La Charte Des Droits Fondemantaux, C 303 sayılı 14.12. 2007 tarihli ABRG.

“Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar.

Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.

Yaşlılar, Devletçe korunur, Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir.

Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır.

Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur.”

Bu çerçevede devlete, engellilerin korunması ve toplumsal hayata uyumlarının sağlanması için gereken tedbirleri alma yükümlülüğü getirilmiştir. Şu halde Anayasa'nın 61. maddesi ile hem engelli, sosyal yardım ve sosyal hizmetler arasında hem de sosyal yardım ve sosyal hizmetler ile sosyal güvenlik hakkı arasında anayasal düzeyde bir ilişki kurulduğu söylenebilecektir. Anayasa'nın 60. ve 61. maddelerini kapsayan üst madde başlığı “sosyal güvenlik hakları” olmakla birlikte; toplumda özel olarak korunması gerekenlerin sosyal güvenlik hakkına ilişkin 61. madde, ilgilileri hak süjesi olarak göstermemektedir. Bu kapsamda Anayasa'nın ne sosyal hizmet ne de sosyal yardımı, hak olarak açıkça düzenlendiği söylenebilir.

Anayasa geniş anlamda sosyal güvenlik hakkını düzenlemekle birlikte; 60. maddenin sosyal sigorta, 61. maddenin ise sosyal yardım ve sosyal hizmete ilişkin olduğu kabul edilmektedir.¹²¹ Zira engellileri koruma ve topluma uyumlarını sağlama amacına hizmet eden sosyal güvenlik vasıtalarının içerisinde sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin de yer aldığı şüphesizdir. Sosyal sigortaların yanında sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin, sosyal güvenlik tedbirlerindeki önemi, Anayasa Mahkemesi içtihadıyla da tespit edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin 18.11.1993 tarihli kararı uyarınca, “sosyal güvenliğin sağlanması, yalnız sosyal sigortalarla değil, öbür sosyal hizmet kuruluşları, kimi sosyal hizmetler ve sosyal yardımlarla olmaktadır. Bu kapsamda zarara uğrama olasılıklarını denkleştirmeye birlikte, sosyal denkleştirme

¹²¹ Akad, s.66-71; AYM E.1994/73 K.1994/75 T.25.10.1994, AMKD., S.31, C.1, s.459; İbrahim Ö. Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, 6. Bası, Ankara 2002, s.468; Güzel/Okur, s. 642.

de önem kazanmaktadır".¹²² Şu halde engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin anayasal dayanakları, sosyal güvenlik hakkının anayasal dayanaklarında aranmak gerekir.

Sosyal güvenlik hakkı kapsamında, sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların anayasal dayanaklarının başında, sosyal devlet ilkesi gelmektedir.¹²³ Sosyal yardımlar gibi sosyal hizmet edimlerinin de devlet tarafından finanse edilmesi de, sosyal devlet ilkesinin gereğidir.¹²⁴ Danıştay'ın 12.02.1985 tarihli kararında da bu husus şöyle ifade edilmiştir:

*"Sosyal hizmetler, maddi, manevi ve sosyal yoksunlukların giderilmesine ve ihtiyaçların karşılanmasına, sosyal sorunların önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olmayı ve hayat standartlarının iyileştirilmesini, yükseltilmesini amaçladığına göre sosyal hizmetlerin ücret karşılığı sunulmasının söz konusu olamayacağı; dolayısıyla Anayasada yerini bulan sosyal devlet olma ilkesinin bir gereği olarak söz konusu hizmetlerden muhtaç ve özürlü olan herkesin aynı ölçüde yararlandırılması gerektiği kuşkusuzdur."*¹²⁵

Anayasanın, "insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmayı" devletin temel amaç ve görevleri arasında sayan 5., yaşam hakkını¹²⁶ düzenleyen 17. ve sağlık hakkının¹²⁷ yer aldığı 56. maddeleri de sosyal güvenlik hakkıyla doğrudan ilişki içindedir.¹²⁸

Öte yandan sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında devlete yüklenen ödevler, sosyal hakların sınırını gösteren 65. maddeyle birlikte yorumlanmak

¹²² AYM E.1993/17 K.1993/41 T.18.11.1993, AMKD. Sayı 31, Cilt 1, s.261-262. Aynı yönde AYM, E.1995/52 K. 1995/62 T. 07.12.1995, 10.02.1996 tarihli 22550 sayılı RG.; AYM, E. 2003/31 K.2003/87 T. 08.10.2003, 24.02.2004 tarihli 25383 sayılı RG.

¹²³ AYM, E.2006/111 K. 2006/112 T. 15.12.2006; 30.12.2006 tarihli 26392/5 Mükerrer sayılı RG. Aynı yönde bkz. AYM E.1988/19 K.1988/33 T.26.10.1988, AMKD., S..24, s.451-452.

¹²⁴ Güzel/Okur, s.627.

¹²⁵ İDDGK., E. 1984/9, K. 1985/4, T. 18.2.1985; 26.6.1985 tarihli 18793 sayılı RG.

¹²⁶ Yaşam hakkı, Anayasa'nın 15. maddesinde düzenlenen "sert çekirdek haklar" arasında yer almaktadır; Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 4. Bası, İstanbul 2002, s.154. Yaşam hakkı bireye önce, insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi kazandırma ve gelişimini sürdürebilme olanağı sağlamayı; daha sonra bedensel ve ruhsal bütünlüğüne riayet etmeyi gerektirir; Bahri Savcı, Yaşam Hakkı, İnsan Hakları Felsefi Temelleri Uluslararası Semineri (Yayıma Hazırlayan İoanna Kuçuradi), 2. Bası, Ankara 1996, s.63; Jean Mouly, Les Droits Sociaux à L'Epreuve des Droits de L'Homme, Droit Social, Eylül-Ekim 2002, S. 9-10, s.803.

¹²⁷ AYM, E.1996/17 K.1996/38 T.16.10.1996, 09.08.1997 tarihli 23075 sayılı RG.; AYM, E.1990/27 K.1991/2 T.17.1.1991, 19.08.1991 tarihli 20965 sayılı RG.

¹²⁸ Sosyal güvenlik hakkının Anayasa içi bağları hk bkz. Akad, s.49-58. Sosyal güvenlik hakkının 5. maddeyle ilişkisi hk. bkz. AYM E.1994/73 K.1994/75 T.25.10.1994, AMKD. S.31, C.1, s.458-459.

gerekir.¹²⁹ Anayasa'nın 65. maddesi uyarınca “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir”.¹³⁰ Gereğe göre madde, hiç kimseye devletten sosyal ve ekonomik hakları gerçekleştirmesini isteme hakkı vermediğini, bu hakların devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğunu belirtmektedir.¹³¹ Madde ve gerekçesinin birlikte yorumlanmasından çıkan sonuç, anayasal sosyal hakların, hak niteliğinin değil ödev niteliğinin ön planda tutulduğudur. Mali kaynakların yeterliliği ile devletin sosyal haklar alanındaki ödevleri sınırlanırken, hakların amaçlarına uygun önceliklerin gözetilmesi şartı ile, mevcut kaynakların kullanımındaki takdir yetkisi sınırlanmak istenmiştir. Buna göre kanunkoyucu, sosyal haklar alanında hizmete başlama konusunda geniş bir takdir yetkisine sahip olmakla birlikte, başlamış olan bir hizmete son verilebilmesi, o faaliyete yönelik ihtiyacın ortadan kalkması halinde mümkün olacaktır.¹³²

Tanör/Yüzbaşı'na göre “Bu sınır, işin mahiyetinin gerektirdiği bir düzenlemedir. Çünkü aksi halde, devletin hareketsizliği ya da yeterince sosyal katkı sağlayamaması, sürekli anayasa ihlali iddialarıyla karşılaşmak gibi bir rahatsızlık doğurur.”¹³³ Bununla birlikte mali kaynakların yeterliliği ölçütüyle getirilen sınırın, yasama organına bu hakları gerçekleştirmek konusunda mutlak takdir yetkisi verip vermediği tartışmalıdır.¹³⁴ Anayasa Mahkemesi içtihadına göre devlet, 65. madde

¹²⁹ Anayasa'nın “Sosyal Güvenlik Hakkı” başlıklı 60. maddesinin gerekçesine bu husus şöyle belirtilmiştir: “sosyal güvenlik haklarının gerçekleşmesi şüphesiz ekonomik gelişme çerçevesi içinde, ekonomik istikrar içinde gerçekleşebilir. Devlet bu gereğe de riayet etmelidir.”; Mehmet Akad/Abdullah Dinçkol, 1982 Anayasası (Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları), İstanbul 1998, s.281. Aynı yönde bkz. AYM E.1990/28 K.1991/11 T.02.05.1991, AMKD., C. 1, S. 27, s.354-357.

¹³⁰ Değişik 4703-03.10.2001; 17.10.2001 tarihli 24556/1 sayılı Mükerrer RG. 2001 değişikliği sonrası 65. maddenin sınırlayıcı etkisinin azaldığı söylenebilecektir; Kaboğlu, s.466. Aksi yönde bkz. Ayaydın, s.105-106.

¹³¹ Akad/Dinçkol, s.308.

¹³² Tanör/Yüzbaşıoğlu, s.183; Ayaydın, s.103; Karahanoğulları s.67. Ayrıca anayasal düzeyde kabul edilmiş olan ve devletin olumlu edimini gerektiren sosyal hakların, yasalarla düzenlenmesi ve sınırlandırılmasında anayasa uygunluk sorunu hk. bkz. Tanör, s.350-354.

¹³³ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s.112. Sosyal ve ekonomik hakların Anayasa'da yer almış olması, kişilere yargı yolu ile devleti zorlama hakkının nedeni olamayacağı yönünde bkz. AYM, E.1990/27 K.1991/2 T.17.1.1991, 19.08.1991 tarihli 20965 sayılı RG. Sosyal hakların, yargı organları önünde ileri sürülebilirliğine ilişkin olarak bkz. Nikitas Aliprantis, Les Droits Sociaux Sont Justiciables!, Droit Social, Şubat 2006, S.2, s.158-164.

¹³⁴ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 6. Bası, Ankara 2000, s.112. Anayasa'nın 65. maddesi, sosyal hakların gerçekleştirilmesinin yasamanın takdirine bırakıldığı yönünde bkz. Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s.211; AYM, E.1996/17 K.1996/38 T.16.10.1996 (Karşioy), 09.08. 1997 tarihli 23075 sayılı RG. Aynı yönde bkz. AYM E.1994/90 K.1995/22 T.27.06.1995, AMKD, S.31, C.2, s.561-569. Öte yandan eşitlik ilkesi kapsamında yapılan bir değerlendirmede, devletin mali kaynaklarının zorunlu kıldığı hallerde, kişilerin sosyal haklarında eşitliği bozan

uyarınca, sosyal hakların yerine getirilmesinde, mali kaynaklar sebebine dayanan sınırlandırmalar yapabilir; ancak söz konusu sosyal hak, yaşam hakkıyla ilişkili olduğunda düzenleme, 65. madde kapsamında değerlendirilemez.¹³⁵ Ancak Yüksek Mahkeme yaşam hakkını dar yorumlayarak, sosyal güvenlik alanında sadece sağlık güvencesine ilişkin tedbirleri bu kapsamda kabul etmektedir.

Öte yandan Yüksek Mahkeme, devletin sosyal güvenliği sağlama görevini, sosyal güvenlik hakkını sınırlandırma gerekçesi olarak yorumlayabilmektedir. Mahkeme'ye göre devlet, sosyal güvenliğin sağlanması için gerekli tedbirleri almakla ve sosyal güvenlik kurumlarının işleyişindeki sorunları çözmekle görevlidir. Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının, içinde buldukları mali sıkıntı sebebiyle, işlevlerini tam olarak yerine getiremediği bilinmektedir. Öyleyse bu görüşe göre devlet, sosyal güvenlik kurumlarının giderlerini azaltmak ya da gelirlerini arttırmak amacıyla, sosyal güvenlik hakkını sınırlandırabilecektir.¹³⁶

Oysa sosyal devlet, uyguladığı sosyal politikalar doğrultusunda, sosyal nitelikli kamusal edimlere gerekli kaynakları ayıran devlettir. Zira kamusal hizmetlerin finansmanı sorunu, mali kaynakların mevcut olmaması değil, mali kaynakların dağıtımındaki tercihlerden kaynaklanmaktadır. Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının içine buldukları mali sorunlar ise, hak sahiplerine sağlanan edimler sebebiyle değil, siyasi amaçlarla yürütülen yanlış uygulamalar sonucu meydana gelmiştir. Sosyal devlet, sağladığı kamusal edimlerle, toplumda eşitsizlikleri gideren, güçsüzleri güçlülere karşı koruyan, gelirin dağılımındaki eşitsizlikle mücadele eden devlet olduğuna göre; bu edimlerin vergilerle karşılanmak gerektiği açıktır.¹³⁷

Sonuç olarak Anayasa'da engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin, sosyal güvenlik hakkı kapsamında anayasal düzeyde yer aldığını; bununla birlikte gerek engellilerin sosyal güvenlik hakkına ilişkin 61. maddenin ifadesi, gerekse sosyal hakların sınırını düzenleyen 65. madde uyarınca, devlet bakımından görev nitelikleri ön planda olup kişiler bakımından hak niteliği

düzenlemeler yapılabileceği; 65. maddenin, sadece "yaşam hakkı"nda meydana gelecek bir eşitsizliğe gerekçe olamayacağı belirtilmiştir; AYM, E.1990/27 K.1991/2 T.17.1.1991, 19.08.1991 tarihli 20965 sayılı RG.

¹³⁵AYM, E.1996/17 K.1996/38 T.16.10.1996, 09.08. 1997 tarihli 23075 sayılı RG; aynı yönde bkz. AYM, E.1990/27 K.1991/2 T.17.1.1991, 19.08.1991 tarihli 20965 sayılı RG; D İDDGK E.1995/816 K.1997/1 T. 17.01.1997, Danıştay Dergisi, S. 94, s.108.

¹³⁶ AYM, E.1999/42 K.2001/41 T.23.02 2001, 23.11.2001 tarihli 24592 sayılı RG.

¹³⁷ Mouly, s.799. Aynı yönde AYM, E.1993/17 K. 1993/41 T. 18.11.1993, 24.09.1995 tarihli 22414 sayılı RG; AYM, E.1995/52 K. 1995/62 T. 07.12.1995, 10.02.1996 tarihli 22550 sayılı RG. (Karşıoy)

taşımadıkları söylenebilecektir. Buna karşılık Türkiye'nin Avrupa Sosyal Şart'ında sosyal yardım hakkını düzenleyen 13. maddeyi aynen kabul ettiği nazara alınarak; Türk hukukunda sosyal yardımın hak niteliği taşıması gerektiği belirtilmelidir.

II) İKİNCİ BÖLÜM: ENGELLİLERE YÖNELİK SOSYAL YARDIM VE SOSYAL HİZMETLER

İlk bölümde engelli, sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ilişkin kavramsal bir incelemeyle; engelliler bakımından sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin önemi tespit edilmeye çalışıldı. Çalışmanın bu bölümünde ise, Türk hukukunda engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetler, pozitif hukuk düzenlemeleri çerçevesinde açıklanacaktır. Ancak Türk hukukunda engellilere yönelik sosyal yardım ve hizmetler kadar, bu yardım ve hizmetlerin uygulamaya geçmesini sağlayan kurumlar bakımından da dağınıklık ve bölünmüşlük söz konusudur. Bu sebeple önce Türk hukukunda engellilere yönelik sosyal yardım ve hizmetlerin kapsamının, engelli kişi ve gruplara ve engellilikten kaynaklanan sorunlara ne ölçüde cevap verdiği araştırılacak; daha sonra Türk hukukunda sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sağlayan kurumlara değinilecektir.

A) Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetlerde Hak Sahipliği ve Hakların İçeriği

Türk pozitif hukukunda engellilere yönelik süreklilik taşıyan ve talep hakkı veren sosyal yardımlar 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun; sosyal hizmetler ise 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'na dayanmaktadır. Bu sebeple hak sahipliğine ve hakların içeriğine ilişkin inceleme, bu düzenlemelerle sınırlı tutulmuştur. Süreklilik taşıyan ve talep hakkı vermeyen yerel yönetim hizmetlerine ise, bu sakıncalarıyla birlikte bir sonraki bölümde değinilecektir.

Bu sebeple çalışmanın bu bölümünde önce engellilerin sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanması için aranan şartlar, dışlanma sorunu açısından incelenecektir. Daha sonra ise hem engelli kavramına yaklaşım hem de sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin hukuk sistemlerindeki yeri ve önemine ilişkin tespitler ışığında; Türk hukukunda engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmet

kapsamında sağlanan edim ve hizmetlere, engellilikten kaynaklanan sorunlara cevap verme yeterliliği bakımından değinilecektir.

1) Dışlanma

Toplumun diğer üyeleriyle eşit haklara sahip özel bir kategori olarak engelliler, toplumsal yapının düzenlenmesinde ve kişilerin sahip oldukları hakların kullanılmasında etkili olan hukuki düzenlemelerden çoğunlukla yararlanamamakta, göz ardı veya ihmal edilmektedir. Bu sebeple engellilikten kaynaklanan ve aslında doğru bir yaklaşımla çözülebilecek olan birçok sorun engelliliğin doğal sonucu haline almaktadır. Bu durum engellilerin karşı karşıya oldukları yoksulluk, bağımlılık gibi sosyal sorunların yanında, engelliliğe toplumsal yaklaşım sebebiyle de, engellilerin sosyal yapıdan dışlanmasıyla sonuçlanmaktadır. Bu kapsamda engellilerin karşı karşıya oldukları dışlanma sorununu, hukuki ve sosyal dışlanma olmak üzere iki yüzüyle incelemek gerekmiştir.¹³⁸

a) Hukuk Sisteminden Dışlanma

Engellilerin hukuk sisteminden dışlanması, toplumun tüm üyelerini ilgilendiren sosyal güvenlik, istihdam, kamu hizmeti gibi konularda hukuki düzenleme yapılırken; engellilikten kaynaklanan durumların nazara alınmaması ya da engellilere fırsat eşitliği sağlama yerine eşit olamayacakları kabul edilerek, koruma yolunun seçilmesi ile ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan engelliliğin sonuçlarını telafi etmeye yönelik tedbirlerde de, kişi bakımından kapsamın oldukça dar tutulması; birçok engellinin bu tedbirlerden yararlanamayarak hukuk sisteminin dışında kalmasına yol açmaktadır. Bu sebeple hukuk sisteminden dışlanma konusu, konu ve kişi bakımından dışlanma çerçevesinde incelenecektir.

aa) Konu Bakımından

¹³⁸ Ancak belirtmek gerekir ki hukuk sisteminden dışlanmayı, sosyal dışlanmanın bir unsuru olarak gören yaklaşımlar da mevcuttur, Faruk Sapancalı, Sosyal Dışlanma, 1. Bası, İzmir, 2005, s.25. buna karşın bu çalışmada sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ilişkin hukuki düzenlemelerde hak sahipliğine vurgu yapmak amacıyla bu yaklaşım benimsenmemiş; engellilerin dışlanması, hukuk sisteminden dışlanma ve sosyal dışlanma ayrımı çerçevesinde ele alınmıştır.

Hukuk sistemimizde sosyal haklar alanında sağlanan kamu hizmetlerinde, bazı kişi ve gruplar ya da bazı hizmet alanları; hizmet gerekleriyle açıklanamayacak biçimde kapsam dışı kalabilmektedir.¹³⁹ Bu durumun en temel sebebi, sosyal politika eksikliğidir. Gerçekten hukukumuzda yapılan düzenlemeler, çoğunlukla kısa vadeli planların ve hatta siyasi amaçların sonuçları niteliğinde olup; devlet politikası haline gelmiş, belli ilkelere dayanan ve planlı bir sosyal politikanın varlığından bahsetmek güçtür. Örneğin 3960 sayılı Kalıtsal Hastalıklarla Mücadele Kanunu¹⁴⁰, nun 1. maddesine 5378 sayılı “Özürülüler” Kanunu ile eklenen hüküm uyarınca “*Devlet, kalıtsal kan hastalıklarından thalessemia ve orak hücreli anemi dâhil olmak üzere, bütün kalıtsal kan hastalıklarıyla ve özürülülüğe yol açan diğer kalıtsal hastalıklarla koruyucu sağlık hizmetleri kapsamında mücadele eder*”. Kanun’un uygulanması için düzenlenen Yönetmelik¹⁴¹, sadece hemoglobinopati hastalığına ilişkin koruyucu sağlık hizmetlerini düzenlemiş ve böylece Kanun’da belirtilen, “özürülülüğe yol açan diğer kalıtsal hastalıklar” düzenleme dışı bırakılmıştır.

Söz konusu tespit, sosyal güvenlik alanında, hizmet veren kurumlar arasındaki görev ve yetki karmaşasıyla birlikte daha da belirginleşmektedir. Örneğin sosyal güvenlik “reformu” kapsamında sağlık hizmetleri Sosyal Güvenlik Kurumu’nun çatısı altında toplanmış ve fakat engelli alanındaki sağlık hizmetlerinde önemli bir yere sahip olan koruma hizmetleri, Sağlık Bakanlığı’nın görev alanında kalmaya devam etmiştir.

Engellilerin hukuk sisteminden dışlanmasına yol açan sebeplerin başında, istihdam temelli yaklaşımlar gelmektedir.¹⁴² Bu kapsamda engellilere fırsat eşitliği sağlama amacıyla ortaya konulan çözümler, öncelikle istihdam kotası, korumalı işyeri gibi özel kategoriler yaratmak suretiyle, istihdam sağlamaya yönelmektedir.¹⁴³

¹³⁹ Anayasa ile tanınan sosyal hakların öznesi bakımından Anayasa’ya uygunluk sorunu hk. bkz. Tanör, s.294-306.

¹⁴⁰ 30 Aralık 1993 tarihli 21804 sayılı RG.

¹⁴¹ Sağlık Bakanlığı Kalıtsal Kan Hastalıklarından Hemoglobinopati Kontrol Programı ile Tanı ve Tedavi Merkezleri Yönetmeliği, 24 Ekim 2002 tarihli 24916 sayılı RG.

¹⁴² İstihdam temelli yaklaşımın sosyal güvenlik dışlanmaya yol açan faktörlerden biri olduğu yönünde bkz. Sapançalı, s.191.

¹⁴³ Engelli istihdamına ilişkin politikalarda, engellinin normal işyerlerinde değil, engelli birey için özel olarak tasarlanmış olan ve sadece engellilerin çalıştığı özel işyerlerinde istihdam edilmesi anlayışı, bugün büyük oranda terk edilmektedir. Zira böyle bir anlayışın, engelliye, insan hakları ve yurttaş hakları çerçevesinde, diğer bireylerle eşit haklara sahip birey olarak bakmadığı açıktır. Bu yönde bir yaklaşımın fırsat eşitliği amacına aykırılığı, yukarıda incelen Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler normlarına ve birçok karşılaştırmalı hukuk sistemine yansımıştır. Buna karşın ülkemizde, engelliler alanında reform niteliği taşıdığı belirtilen 5378 sayılı “Özürülüler Kanunu” ile hukuk sistemimize getirilen yeniliklerin başında, korumalı işyerleri bulunmaktadır.

Nitekim korumalı işyeri modelinin, “devlete ilave bir yük getirmeksizin özürülülerin sürekli olarak çalışabilecekleri istihdam kurumu” olabileceği görüşü de ileri sürülmektedir.¹⁴⁴ Oysa insan haklarına bağlı bir sosyal hukuk devletinde, engelli istihdamı politikalarında öncelikli kaygının, devlete ek yük getirmemek yerine, kişiye fırsat eşitliğine dayalı istihdam olanakları sağlamak olması gerektiği açıktır.

Aynı tespiti sosyal güvenlik hukukunda yaşanan gelişmeler için de yapmak mümkündür. Sosyal güvenlik yöntemleri içerisinde sosyal hizmet ve sosyal yardımı “tamamlayıcı” olarak görme ve sosyal sigorta tekniğini ön planda tutma eğilimi varlığını korumaktadır. Ancak bugün sosyal güvenlik sistemlerinin cevap vermesi gereken sorunlar, sosyal risk kavramıyla sınırlı olmayıp; işsizlik, bağımlılık, dışlanma gibi olgular giderek daha geniş kitleleri etkileyen sosyal sorunlar halini almaktadır.¹⁴⁵ Engelliler, istihdam pazarındaki dezavantajlı durumları ve bu sosyal sorunlardan doğrudan etkilenmeleri sebebiyle; sosyal sigorta yoluyla sağlanacak güvencenin büyük oranda dışında kalmaktadırlar. Bu sebeple çalışmayanların sosyal güvenliğine ilişkin sosyal hizmet ve sosyal yardım yöntemlerinin ihmal edilmesi, engellilerin hukuk sisteminden konu bakımından dışlanmalarına yol açmaktadır.

bb) Kişi Bakımından

Türk hukukunda bütün yetersizliklerine rağmen mevcut olan sosyal hizmet ve sosyal yardım düzenlemelerinde ise, hak kazanma koşullarına ilişkin ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Bu kapsamda yasalarla öngörülen hizmet alanları ve kişi bakımından kapsamaları, genellikle yönetmeliklerle getirilen çok sayıda şart ile daraltılmaktadır. Aynı zamanda ihtiyaç sahipliğinin tespitinde kullanılan çeşitli kavramlar birbirine karıştırılmakta ve bu sebeple hem tedbirler arasında uyumsuzluk hem de hak kayıpları meydana gelmektedir.

Örneğin Türk hukukunda engellilere yönelik sosyal hizmetler bakımından; 2828 sayılı Kanun m.3/f.I/b.d ve ek madde-7 uyarınca bakım hizmetleri, “bakıma muhtaç özürülüler” yöneliktir ve bu sebeple SHÇEK tarafından sağlanan bakım hizmetlerinden sadece ağır özürülüler yararlanabilmektedir. Rehabilitasyon hizmetlerine hak kazanma koşulları ise, hem genel hem de özür türüne göre birçok

¹⁴⁴ Seyyar, Çalışma Atolyesi, s.108.

¹⁴⁵ Gökçeoğlu Balcı, Tutunamayanlar ve Hukuk, s.51.

özel şarta tabi tutulmuştur. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Özürlülerin Tespiti, İncelenmesi, Bakım Ve Rehabilitasyonuna Dair Yönetmelik¹⁴⁶m.31/f.II/b.c uyarınca rehabilitasyon merkezlerine kabul edilecek engellinin; “bulaşıcı bir hastalığı olmamak, ruh sağlığı yerinde olmak (görme, işitme, ortopedik özürlüler için), sürekli tedavi gerektiren ağır bir hastalığı bulunmamak, rehabilitasyon programını engelleyici nitelikte ikinci bir özürlü olmamak (Bakım Merkezleri hariç), uyuşturucu madde veya alkol bağımlısı olmamak” şartlarını taşıması gerekmektedir. Anılan kriterler, genel şart niteliğindedir. Ayrıca her özürlü grubu için edimden yararlanmak üzere öngörölmüş özel şartlar söz konusudur. 2828 sayılı Kanun’un ek-7. maddesi ile Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmeliğin 7. maddesi uyarınca evde bakım hizmetleri için, hizmetten yararlanacak kişinin ekonomik veya sosyal yoksunluk içinde bulunması zorunludur. Oysa sosyal hizmetlere hak kazanmak için, engellinin, toplumun diğer bireyleriyle eşit fırsatlara sahip olmasının önündeki engellerin nazara alınması gerekmektedir. Bu açıdan, engelli bireyin yaşı ve engel türü önem arz etmektedir. Engelli bireyin başta eğitim ve sağlık hizmetleri olmak üzere diğer alanlardaki sosyal hizmetlere hak kazanma kriterleri, verilecek hizmet ile engellinin ihtiyaçları arasındaki ilişkiye göre belirlenmelidir.

Ancak engellilere yönelik sosyal hizmet ve sosyal yardımlara hak kazanma kriterleri, çoğu zaman sağlanacak edimlerin gerektirdiği şartlar ile ilgisiz olabilmektedir. Bunun yanında kişi bakımından uygulama alanını olabildiğince daraltacak şekilde getirilen hak kazanma koşulları, ortaya çıkan engelli kategorileri arasında eşitsizliklere neden olabilmekte ve hatta bazı kategorileri kapsam dışı bırakabilmektedir. Bu sebeple engellilerin, sosyal hizmet ve sosyal yardıma ilişkin hukuki rejimden, kişi bakımından uygulama alanı sebebiyle dışlandığı haller söz konusudur. Bu dışlanmaya sebep olan özürlü düzeyi, ekonomik ve sosyal yoksunluk, kanunen bakmakla mükellef kimsesi olmama, yaş ve vatandaşlık kriterleri incelemeye tabi tutulacaktır.

¹⁴⁶ 19.08.1993 tarihli 21673 sayılı RG.

aaa) Özürlü Düzeyi

Özür düzeyi, sosyal yardım ve sosyal hizmetler kadar sosyal sigortalar, sosyal teşvik gibi alanlarda da aranan şartların başında gelmektedir. Sosyal hizmetler bakımından 2828 sayılı SHÇEK Kanunu ile, “özürlü” ve “bakıma muhtaç özürlü” olmak üzere iki grup engelli tanımlanmıştır. Bu kapsamda özürlü tanımına yukarıda değinilmiştir.¹⁴⁷ Bakıma muhtaç özürünün tanımında ise, Özürlüler Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik ile getirilen, bilimsel sınıflandırma ölçüleri kullanılmıştır. Buna göre bakıma muhtaç özürlü, özürlülük sınıflandırmasına göre resmi sağlık kurulu raporu ile ağır özürlü olduğu belgelendirilenlerden; günlük hayatın alışılmış, tekrar eden gereklerini önemli ölçüde yerine getirememesi nedeniyle, hayatını başkasının yardımı ve bakımı olmadan devam ettiremeyecek derecede düşkün olan kişiyi ifade etmektedir. Ağır özürlü, Özürlüler Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkından Yönetmelik m.4/f.I/b.a uyarınca, tüm vücut fonksiyon kaybı oranı % 50'nin üzerinde olduğu tespit edilen özürlülerden; beslenme, giyinme, tuvalet ihtiyacını giderme gibi öz bakım becerilerini yerine getirmede, kendi başına hareket etmede veya iletişim kurmada zorluk ya da yoksunluk yaşadığına ve bu becerileri başkalarının yardımı olmaksızın gerçekleştiremeyeceğine tıbbi olarak karar verilen kişi olarak tanımlanmıştır. Bu çerçevede bakım hizmetlerinden yararlanmada, önce tüm vücut fonksiyon kaybı oranı getirilerek kişi bakımından sınırlandırma yapılmış; daha sonra bu sınır içerisinde bakım hizmetlerine ihtiyaç duymaya ilişkin şartlar öngörülmüştür. Tüm vücut fonksiyon kaybı %50'den az olmasına karşın, temel yaşamsal ihtiyaçlarını gidermede sorunlar yaşayan engelliler, bakım hizmetlerinden yararlanamayacak ve çevresindekilere bağımlı kalacaktır.

Sosyal yardımlar bakımından 2022 sayılı Kanun uyarınca aylık almaya hak kazanma koşulları söz konusu olduğunda da, kanun ve yönetmelikte farklı kavramlar kullanılmıştır. 2022 sayılı Kanun ek madde-1'e göre, yardım hakkı olan iki grup engelli vardır. Bunlar Kanun'da, “başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam

¹⁴⁷ Bkz. I. Bölüm-A-2-b.

ettiremeyecek şekilde özürlü” ve “özürlü” olarak belirlenmiştir.¹⁴⁸ Kanun`la tespit edilen bu özür düzeylerinin nasıl belirleneceği ise 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 10. maddesi, Kanun`da tespit edilen engelli gruplarını, “çalışma gücü kaybı” oranına göre belirlemiştir. Buna göre çalışma gücünü en az % 70 oranında kaybeden engelli, “başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürlü”dür. Çalışma gücünü %40 ile % 69 arası oranda kaybeden engelli “özürlü” olarak nitelendirilir. Bu kapsamda çalışma gücü kaybı oranı % 40’tan az olmasına rağmen kendisini geçindirecek kaynaklardan yoksun olan engelli, aşağıda incelenecek diğer şartları yerine getirirse bile sosyal yardımdan yararlanamaz.

Bu çerçevede Türk mevzuatında, engellilere ilişkin hak ve yükümlülükler belirlenirken, “vücut iş görme gücü kaybı oranı”, “özürlülük oranı”, “çalışma gücü kaybı”, “meslekte kazanma gücü kaybı”, “birden fazla özürlü olan özürlü”, “başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürlü” gibi farklı kavramlar kullanıldığı görülmektedir. Belirtmek gerekir ki söz konusu kavramlar, sadece engellilere yönelik sosyal yardım ve hizmetlere hak kazanmada değil; engelli istihdamı, sosyal teşvikler, muafiyetler gibi birçok alanda etkili olmaktadır. Buna karşın farklı konulardaki mevzuat hükümleri arasında, bu kavramların içeriğine ilişkin birlik sağlanamadığını söylemek mümkündür. Ancak farklı ölçütlere dayanılarak tespit edilen bu oranlar, ifade ettikleri durumla ilgisi kurulmaksızın birbirinin yerine kullanılabilmekte ve bu sebeple hak kayıplarına yol açabilmektedir. Bu sebeple özür düzeyinin tespitinde kullanılan kavramları açıklama gereği doğmuştur.

aaaa) Özür Düzeyinin Tespitinde Kullanılan Ölçütler

Özür düzeyinin tespitinde kullanılan ölçütlerin başında, çalışma gücü kaybı oranı gelmektedir. Engellilerin çalışma gücü kaybı oranları, “Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırılması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında

¹⁴⁸ Başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürlü olanlardan farklı olarak, “özürlü” tanımına girenler bakımından; herhangi bir işe yerleştirilememiş olma şartı aranmaktadır. 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik uyarınca hak sahibi, herhangi bir işe yerleştirilememiş olduğunu, Türkiye İş Kurumuna başvuruda bulunduğu ilişkin belge ibraz ederek ortaya koymalıdır.

Yönetmelik”¹⁴⁹ esaslarına göre belirlenir.¹⁵⁰ Yönetmeliğin, erişkinlerin yetiyitimleri gözetilerek hazırlandığı ve çocuklar için önemli bilimsel yanlışlıklar ve eksiklikler içerdiği ifade edilmekte olup; bu nedenle çocuklar için erişkinlerden farklı ölçütler kullanılması gerektiği belirtilmektedir.¹⁵¹

Yönetmelik özür oranını, “tüm vücut fonksiyon kaybı oranına” göre tespit etmektedir. Yönetmeliğin ek-4 sayılı cetvelinde, organ ve vücut sistemlerine göre özür durumunun yol açtığı “tüm vücut fonksiyon kaybı oranları” belirlenmiştir. Buna göre tespit edilen tüm vücut fonksiyon kaybı oranı, engellinin “özür oranı”dır. Ek-4 sayılı cetvele göre, özürülük durumu belirlenirken tıbbi bozukluk hem anatomik hem de fonksiyonel olarak değerlendirilmektedir. Cetveli hazırlayan tıp uzmanları tarafından fonksiyon kaybı oranları belirlenirken, mevcut tıbbi bozukluğun ciddiyetine göre kişinin tüm vücut fonksiyonelliğine ve günlük yaşam aktivitesine getirdiği sınırlama yüzde olarak belirlenmiştir. Görüldüğü gibi “tüm vücut fonksiyon kaybı oranı”, kişinin sahip olduğu sakatlık ya da hastalık sebebiyle, vücut fonksiyonlarında meydana gelen ve günlük hayatta yapması gereken faaliyetleri de etkileyen kayıplar nazara alınarak belirlenmektedir.

65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik ile, bir engellinin “özür oranı”, “çalışma gücü kaybı oranı” ile aynı kabul edilmiş bulunmaktadır. Oysa özür oranı ile kişinin bir mesleği Sağlık Kurulu Raporları Yönetmeliğine göre, özür oranı % 80 olan A grubu bir hemofili hastasının, çalışma gücü kaybı oranının % 80 olduğunu söylemek güçtür. Zira çalışma gücü kaybı,

¹⁴⁹ 16.07.2006 tarihli 26230 sayılı RG. 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik’te “Özürülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmeliğe” atıf yapılmıştır. Ancak Bu Yönetmelik, 16.07.2006 tarihli 26230 sayılı Yönetmelik ile yürürlükten kaldırılmış ve yerine “Özürülük Ölçütü, Sınıflandırılması ve Özürülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik” getirilmiştir.

¹⁵⁰ Yukarıda anıldığı üzere engellilere yönelik sosyal haklar, istihdam sağlama, eğitim gibi birçok alanda özür düzeyi şartı aranmakta olup; bu konulara ilişkin düzenlemelerde farklı kavramlar kullanılmıştır. Ancak, 2005 yılında yürürlüğe giren 5378 sayılı Kanun’un 5. maddesi ile engellilere yönelik derecelendirmelerin, sınıflandırmaların, tanımlamaların, uluslararası engellilik sınıflandırması temel alınarak hazırlanan özürülük ölçütüne göre yapılması esası getirilmiştir. Özürülük Ölçütü, Sınıflandırılması ve Özürülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik, bu amaçla düzenlenmiş olup; 2022 sayılı Kanun yanında, Gelir Vergisi Kanunu, Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşlanması Hakkında Kanun, İş Kanunu, Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu ile aranan sağlık kurulu raporlarının düzenlenmesi de bu Yönetmeliğe tabidir.

¹⁵¹ Bakım Hizmetleri, s.56. Buna göre yetişkinlerin yetiyitimlerini belirlemede kullanılan Dünya Sağlık Örgütü ölçütlerine paralel olarak, Örgüt’ün çocuklar için geliştirmiş olduğu “Çocuk ve Ergenler İçin İşlevsellik, Yetiyitimi ve Sağlığın Uluslararası Sınıflandırması” kılavuzundan yararlanılması önerilmektedir.

ilgilinin, herhangi bir işi, istediği gibi yapabilme kapasitesindeki azalmayı ifade eder ve meslekte kazanma gücünden farklı olarak, zaten icra etmekte olduğu ya da eğitimini aldığı belirli bir mesleği yapabilme kapasitesini anlatmaz. Aynı şekilde görme sistemi fonksiyon kaybı % 100 olan bir engellinin, tüm vücut fonksiyon kaybı oranı ve bu sebeple çalışma gücü kaybı oranı % 85 olmaktadır. Oysa görme engelli bir kimsenin, %15'ten çok daha yüksek oranda kapasiteyle icra edebileceği birçok meslek söz konusudur. Bu kapsamda özür oranı ile çalışma gücü kaybı oranının aynı kabul edilmesi, faaliyet alanına göre % 100 kapasiteyle çalışabilecek durumda olan bir engellinin dahi, resmi belgeyle “çalışamaz” olarak nitelendirilmesine sebep olmaktadır. Böylece toplumsal yapıda ve istihdam pazarında, engellilere yönelik “işe yaramaz” düşüncesi beslenmekte ve önemli bir işgücü kapasitesi ekonominin dışında bırakılmaktadır.

Mevzuatta hak kazanma kriterleri ve hedef kişi ve gruplar belirlenirken, düzenlemenin yapıldığı konuya göre çalışma gücü kaybı oranı, meslekte kazanma gücü kaybı oranı, özür oranı ve tüm vücut fonksiyon kaybı oranlarından hangisinin kullanılacağı doğru belirlenmelidir. Ayrıca özellikle sosyal yardım ve sosyal hizmetlere yönelik ihtiyacın çoğu zaman kesişmesi sebebiyle, bu alanlarda hak sahipliği kriterlerinin arasında uyum sağlanması gerekmektedir.

bbbb) Sağlık Raporları

Özür düzeyinin tespitinde rol oynayan bir diğer konu sağlık raporlarıdır. Hak sahiplerinin, özürlü oranlarını, tam teşekküllü hastanelerden alacakları sağlık kurulu raporlarıyla kanıtlamaları gerekmektedir.¹⁵² Özürlü sağlık kurulu raporunun düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırılması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik¹⁵³ ile düzenlenmiştir. Buna göre özürlü sağlık kurulu raporunu vermeye yetkili hastaneler, Yönetmeliğin 1 nolu ekinde gösterilmiştir.

Yönetmeliğin 8. maddesi uyarınca tüm vücut fonksiyon kaybı oranları, özürlü sağlık kurulunca Yönetmeliğin ekinde yer alan EK-4 sayılı cetvelde bulunan tüm

¹⁵²Çocuklara yönelik hizmetler bakımından u sağlık raporlarının, çocuk ve aileleri yaşam boyu damgalamakta olduğu; bu sebeple ailelerin raporu çıkarılmasından rahatsızlık duydukları ve dolayısıyla bu hizmetleri almaktan kaçındıkları belirtilmektedir; Bakım Hizmetleri, s.57.

¹⁵³ 16 Temmuz 2006 tarihli 26230 sayılı RG.

vücut fonksiyon kaybı oranlarına göre yüzde (%) olarak belirlenerek özürlü sağlık kurulu raporunun ilgili bölümünde rakam ve yazı ile belirtilir. Hastalığın kendisine ait belirti ve bulgular için ayrıca tüm vücut fonksiyon kaybı oranı puanı verilmez. Bu cetvelde adı geçmeyen hastalık ve özürlü ile bunlara ait vücut fonksiyon kaybı oranları fonksiyon kayıplarına göre özürlü sağlık kurulunca değerlendirilerek belirlenir. Oran belirtilmeyen sağlık raporu geçersizdir.¹⁵⁴

Özürlü sağlık kurulu raporuna, engelli, velisi, vasisi veya raporu isteyen kurum tarafından, buldukları ilin sağlık müdürlüğü nezdinde itiraz edilebilir. İtiraz üzerine, sağlık müdürlüğü tarafından belirlenen başka bir hastaneden yeniden rapor alınır. Alınan rapor ile önceki raporda belirtilen oran aynı ise, rapor kesinleşir. Raporlarda tespit edilen oranların farklı olması halinde engelli, Yönetmelikle belirlenen hakem hastanelerden birine sevk edilir. Hakem hastane tarafından verilen rapor kesindir.

Özür düzeyinin tespitinde sağlık raporlarına başvurmak zorunlu olmakla birlikte; raporların alınmasına ilişkin usullerde engellilere yönelik düzenlemeler yapılmamış olması büyük zorluklara yol açmaktadır. Bu kapsamda öncelikle sağlık raporu alınacak kurumlara erişim sorunuyla karşılaşan engelliler, sağlık kuruluşlarının mevcut yoğunluğu içerisinde, hastalarla aynı aşamalardan geçerek, sağlık raporuna ilişkin işlemleri tamamlamak zorundadırlar. Bu çerçevede 5378 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarında engellilerin erişiminin sağlanmasına yönelik tedbirler alınmış olmakla birlikte; sağlık raporu alma usullerinde engellilere yönelik kolaylaştırıcı tedbirler alınmalıdır.

bbb) Ekonomik Durum

Engellilerin sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanması, ekonomik durumlarına ilişkin olarak oldukça ağır şartlara tabi tutulmuştur. Ekonomik durum bakımından aranan ağır şartlar, sosyal hizmetlerin cevap verdiği ihtiyaçlarla ilgili değildir. Sosyal yardımlardan yararlanmak konusunda ise ekonomik durumun değerlendirilmesi gerekli olmakla birlikte; aranan şartların son derece ağır olması ve değerlendirmenin engelli kişinin ekonomik durumuyla sınırlı kalmaması, sosyal yardım eliyle engellilerin yoksulluk ve ekonomik bağımlılık sorununu çözmeyi

¹⁵⁴ DŞ. 4.D., E. 2000/3457 K. 2000/4508 T. 6.11.2000, www.kazanci.com.tr

olanaksız hale getirmektedir. Bu çerçevede hak sahipliğinde önemli bir yere sahip olan ekonomik durum kriteri, Türk mevzuatında yer alan muhtaçlık ve ekonomik ve sosyal yoksunluk şartları bakımından incelenecektir.

aaaa) Muhtaçlık

Muhtaçlık kriteri, sosyal yardımları sürekli ve talep edilebilir nitelikte düzenleyen 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'da yer almaktadır. Engellinin, 2022 sayılı Kanun uyarınca aylık almaya hak kazanması için, "her ne ad altında olursa olsun, her türlü gelirleri toplamının aylık ortalamasına göre, 300 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutardan daha az geliri olması gerekmektedir. 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik'te, söz konusu gelir tutarını ifade etmek üzere "muhtaçlık sınırı" kavramını kullanılmıştır. Bu şart, engelliler kadar, bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını doldurmamış engelli yakını olan kimseler bakımından da geçerlidir.

Kişinin gelirinin, muhtaçlık sınırının altında olduğunun tespitinde nazara alınacak gelirler Yönetmeliğin 7. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre çalışma karşılığı olan ücretler, tarımsal ve tarımsal destek gelirleri¹⁵⁵, ticari gelirler, mahkeme kararı veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış gelirler, menkul ve gayrimenkul¹⁵⁶ mallarından sağlanan veya sağlanması mümkün olan gelirler¹⁵⁷, kamu kurum ve kuruluşlarında iâşe ve ibateleri dâhil olmak üzere sürekli bakım yapılanlara harçlık, aylık ve benzeri adlarla düzenli olarak sağlanan gelirler, bağlanmış veya bağlanması

¹⁵⁵ 31.10.1976 tarih ve 15749 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz, Kimsesiz ve Sakat Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmeliğin" 3. maddesinin, (b) bendinde, Tarımsal Kazanç ölçülerinin onaylanması ile ilgili Bakanlar Kurulu kararındaki cetvelde tespit edilen ölçüler dikkate alınmak, (d) bendinde de, cetvelde gösterilmeyen mallardan elde edilecek gelirler tespit edilirken malların özellikleri göz önünde bulundurulmak (...) suretiyle muhtaçlık belgesi düzenleneceği kurala bağlanmıştı. Ancak, 16.07.2006 tarihli 26230 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren ve halen yürürlükte olan "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik"te, konuyla ilgili hüküm bulunmamaktadır.

¹⁵⁶ Hak sahibinin oturmakta olduğu evin, Kanun ve Yönetmelik ile mevcut ve potansiyel gelirlerinden istisna tutulmamış olması önemli bir eksikliklerdir.

¹⁵⁷ Danıştay'ın 1982 tarihli kararında, davacının mallarından sağlanan veya sağlanması mümkün olan gelirlerden söz edilmemiş ve fakat "dava dosyasının incelenmesinden, davacının hisseli 224.500 m2 arazisinin satışından eline geçen 60.000 lira nedeniyle muhtaç sayılamayacağı anlaşılmıştır" gerekçesiyle, Emekli Sandığı işlemi hukuka uygun bulunmuştur; DŞ. 10.D. E.1982/1448 K.1982/448 T.17.03.1982; www.kazanci.com.tr.

mümkün olan nafakalar, muhtaçlık sınırının tespitinde nazara alınacaktır. İl ve ilçe sosyal hizmet müdürlüklerinden, Vakıflar Genel Müdürlüğünden veya sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarından, bir süre ile sınırlı da olsa, belirli aralıklarla ödenen nakdi yardımlar da bu kapsamdadır. Evli olanların aylık gelirlerinin hesabında, eşinin her türlü mal ve gelirlerinde Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre aile masraflarına iştirak edebileceği miktar dikkate alınır. Ölüm aylığı alan malul çocuklar dışında, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan, her ne ad altında olursa olsun gelir veya aylık alanlar, 2022 sayılı Kanun uyarınca sağlanacak aylık haklarından faydalanamaz.¹⁵⁸ Ayrıca Borçlar Kanunu'na göre malları ve gelirleri devredilerek, bir akitle hakiki veya hükmi şahıslarca kendilerine bakılanlar da, Kanun kapsamından çıkarılmıştır.

Yönetmelik ile, muhtaçlık sınırının tespitinde nazara alınacak değerler, “ilgilinin” gelirleri ve malları olarak düzenlenmiştir. Ancak Yönetmeliğin 7. maddesinde, nafaka yükümlülerinin ekonomik durumlarına göre, ilgiliye ayırabilecekleri yardım miktarının da göz önüne alınacağı belirtilmiştir. Bu sebeple kişinin gelir düzeyi, birlikte yaşadığı kişilerin ve nafaka yükümlülerinin ekonomik durumları da göz önüne alınarak değerlendirilmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesi'nin 24.02.1997 tarihli kararına¹⁵⁹ konu olan olayda, ilçe kurulu tarafından yapılan ikinci bir değerlendirme sonucu, hak sahibine önceden bağlanmış olan aylık kesilmiştir. İlçe kurulu, aylık kesme işlemine dayanak teşkil eden kararında, “*bekâr olan davacının babasının yanında ikamet ettiğinin ve kendisine kanunen bakmakla yükümlü bulunan babasının gayrimenkullerinin bulunduğu belirtilerek muhtaç olmadığına*” karar vermiştir. İdare Mahkemesi önüne gelen uyuşmazlıkta, davacının %100 oranında sürekli sakat olması, babasının davacıya sürekli olarak bakacağını ve belirtilen miktarda yardım edeceğinin kesin olmaması gerekçesiyle, aylık kesme işleminin iptaline karar vermiştir. İdare Mahkemesi'nin söz konusu kararını inceleyen Danıştay, davacının babasının adına kayıtlı ... metrekare kiraç arazi ve 5 adet dükkân bulunduğunu, söz konusu araziden yıllık ... lira, 5 adet dükkândan da yıllık ... lira olmak üzere toplam ... lira gelir elde edebileceğini ve aile bireylerinin

¹⁵⁸ Ancak bazı sosyal sigorta yardımları ile 2022 sayılı Kanun uyarınca alınacak yardımın birleşmesi mümkündür. 506 sayılı Kanun ile düzenlenen iş kazası ve meslek hastalığı sigortasında, sigortalının ölümü halinde ana ve babasına yapılacak yardımlarda (m.24), 2022 sayılı Kanun uyarınca aylık almalarının engel teşkil etmeyeceği belirtilmiştir. Aynı istisna, ölüm sigortası uyarınca ana ve babaya yapılacak yardımlara ilişkin 69. ve 71. maddelerde de yer almaktadır.

¹⁵⁹ DŞ. 10.D. E.1995/5969 K.1997/576 T.24.02.1997. Aynı yönde DŞ. 10.D. E.1984/1916 K.1985/331 T.27.02.1985; www.kazanci.com.tr.

sayısı dikkate alındığında da kişi başına düşen aylık gelirin muhtaçlık sınırının üzerinde olduğunu belirterek, aylık kesme işlemini hukuka uygun bulmuştur.

İlgililerin muhtaç olmadığı anlaşıldığında aylık bağlanmaz ya da bağlanmış olan aylık kesilir.¹⁶⁰ Aylık bağlanması ve kesilmesine yönelik idari işlemlerin yargı denetimine tabi olduğu şüphesizdir. Danıştay'ın 11.11.1985 tarihli kararı uyarınca “(...) 2022 sayılı Kanuna göre kendisine aylık bağlanan kişilerin durumlarında meydana geldiği ileri sürülen değişikliklerin, somut verilere dayalı araştırmalarla kanıtlanması veya mahalli idare heyetlerinden alınacak kararlara dayandırılması gerektiği de açıktır.”¹⁶¹ Aylığın kesilmesine karar verilmesi üzerine ilgiliye ait muhtaçlık belgesi düzeltilmek üzere il ve ilçe kurullarına gönderilir. Aynı şekilde il ve ilçe kurulları da, ilgilinin durumunun değişmesi halinde yeni bir karar alarak bunu Emekli Sandığı'na gönderir.¹⁶² İl ve ilçe kurulları, ilgilinin durumunda değişiklik olmadığına karar vermişse, yapılacak işlem Emekli Sandığı tarafından kararlaştırılır. 1984 tarihli Danıştay kararına konu olan olayda, aylık bağlama kararından sonra, ilçe idare kurulunca yeniden yapılan incelemeyle verilen kararda, davacı üzerinde kayıtlı 2 dönüm sebze tarlası, 42 dönüm ekin tarlası ve bir adet traktör olduğu belirtilmiştir. Danıştay, davacı tarafından davalı idareye ve mahkemeye sunulan dilekçelerde, 3 dönüm tarlasından başka malı ve geliri olmadığını beyan ettiğini; bu sebeple

¹⁶⁰ 2022 sayılı Kanun uyarınca bağlanan aylık veya aylık farklarının hangi hallerde kesileceği, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmeliğin 19. maddesinde düzenlenmiştir. Bağlanan aylıklar veya aylık farkları, aylık sahibinin veya aylığa hak kazanan özürünün; ölümü, Türk vatandaşlığından çıkarılması, Türk vatandaşlığını muhafaza edenler hariç yabancı memleket uyruğuna girmesi, muhtaçlığının kalkması, özürülü olması nedeniyle aylık bağlanmış ise bir işte çalışmaya başlaması, bir akitle gerçek veya tüzel kişiler tarafından bakım altına alınması, daimi olmayan özürüllük oranının % 40'ın altına düşmesi, evlenmesi sebebiyle muhtaç durumdan çıkması, 18 yaşından küçük özürülü yakınının 18 yaşını tamamlaması, özürülüyle arasındaki bakım ilişkisinin fiilen gerçekleşmediğinin belirlenmesi, Yönetmeliğin 5. maddesinde belirtilen aylıktan yararlanamayacak hallerden birinin tespiti, sosyal güvenlik kurumlarından malul olmaları nedeniyle ödenmekte olan yetim aylığı veya gelirinin kesilmesi hallerinde, bu durumlarının meydana geldiği tarihi takip eden dönem başından itibaren kesilir. 2022 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, peşin verilen gelir ve aylıkların, durum değişikliği veya ölüm halinde geri alınmayacağı belirtilmiştir. Ancak, aylık bağlama ile ilgili gelir düzeyi şartının kalkması halinde, aylıklar, bu şartın kalktığı tarihi takip eden dönem başından itibaren kesilir. Kanun'un 5. maddesine göre, aylık almaya hak kazanmak üzere düzenlenen belgelerin gerçeğe uymadığının tespiti halinde, ödenen aylıkların % 50 fazlasıyla geri alınır.

¹⁶¹ DŞ.10.D. E.1985/815 K.1985/1823 T.11.11.1985; www.kazanci.com.tr.

¹⁶² Emekli Sandığı'na verilen görevler 5502 sayılı Kanun'un 15. maddesi uyarınca Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Buna karşın 2022 sayılı Kanun'da sağlık kurulu üyelerinin görevlendirilmesi gibi işler bakımından Sosyal Güvenlik Kurumu'na ilişkin düzeltmeler yapılmış olmakla birlikte; Kanun'da hala Emekli Sandığı yürütüleceği belirtilen işler mevcuttur. 2022 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelikte ise, kurumsal değişiklik düzenleme henüz yapılmamıştır. Bu sebeple 5510 ve 5754 sayılı Kanun'lar ile özellikle düzeltilmeyen hükümler bakımından, hukuki düzenlemeye paralel olarak Emekli Sandığı ifadesi kullanılmıştır.

davacının iddialarının, dava açılmasından dikkate alınarak tekrar incelemesi yapılması gerektiğine hükmetmiş ve davalı idarenin işlemini iptal etmiştir.¹⁶³

Yargıtay'ın 08.12.2005 tarihli kararına¹⁶⁴ konu olan olayda, evlenmesi sebebiyle, sağır ve dilsiz olan hak sahibinin aylığı kesilmiş ve evlenmeden sonra ödenen aylıkların % 50 zamlı olarak geri ödemesi talep edilmiştir. O tarihte yürürlükte olan Yönetmelik hükmü, evlenmeyi, aylığın kesilmesi hallerinden biri olarak düzenlemiştir. Yargıtay'a göre "*Yeniden evlenme ile bu aylığın kesileceği hükmü 6.1.1994 tarih ve 21810 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2022 Sayılı Yasanın uygulanması hakkındaki yönetmeliğin 5.maddesi ile getirilmiştir. Yasanın verdiği bir hak yönetmelikle alınamaz. Yasa hükmünde "geçim şartının kalkması" hali kıstas olarak konulmuş olup, bu durum ispatı gerektirir bir durumdur.*"

Yargıtay'ın anılan kararı ışığında, 2022 sayılı Kanun ile aylığın kesilmesi hallerinin, hak sahibinin ölümü ile hak kazanma koşullarının kaybedilmesi şeklinde tespit ettiği söylenebilir. Yönetmeliğin 19. maddesi ile belirlenen sebepler, Kanun'la belirlenen bu iki hale uygundur. Ancak, Yönetmelik ile "muhtaçlığın kalkması" sebebinin yanında, "evlenme sebebiyle muhtaçlığın kalkması" sebebinin, Kanun ve Yönetmelik hükümleriyle uyumlu olduğunu söylemek güçtür. Zira Kanun ve Yönetmelik ile, muhtaçlığın tespiti için öngörülen unsurlar, ilgilinin evli olmasından etkilenecek nitelikte değildir. Muhtaçlık halinin tespitinde, kişiyi her türlü geliri nazara alınmaktadır. 2022 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik uyarınca oluşturulan değerlendirme sisteminde, kişinin kendisi dışında, nafaka yükümlülerinin mal varlıkları ve gelirleri önem arz etmektedir. Aylığa hak kazanma koşulları söz konusu olduğunda, eşin mal varlığı ve gelir düzeyi değerlendirmeye alınmazken, aylığın kesilmesinde özellikle evlenme sebebiyle muhtaçlık durumundan çıkma halinin öngörülmüş olması, Kanun ve Yönetmeliğin diğer hükümleriyle uyumsuzdur. Dahası, 2022 sayılı Kanun hükümlerinden, evlenme sebebiyle muhtaçlık durumundan çıkılması söz konusu olmadığından, anılan hüküm Kanuna aykırıdır.

¹⁶³ DŞ. 10.D. E.1982/5172 K.1984/50 T.18.01.1984, www.kazanci.com.tr.

¹⁶⁴ Y. 3.HD. E.2005/12870 K.2005/13539 T.08.12.2005; www.kazanci.com.tr.

bbbb) Ekonomik ve Sosyal Yoksunluk

Türk pozitif hukukunda ekonomik ve sosyal yoksunluk, engellilere yönelik bakım hizmetlerine hak kazanma kriteri olarak yer almaktadır. 2828 sayılı SHÇEK Kanunu'nun, 2007 yılında 5579 sayılı Kanun ile değişen ek 7. maddesi uyarınca *“her ne ad altında olursa olsun her türlü gelirleri toplamı esas alınmak suretiyle; kendilerine ait veya bakmakla yükümlü olduğu birey sayısına göre kendilerine düşen ortalama aylık gelir tutarı bir aylık net asgari ücret tutarının 2/3'ünden daha az olan bakıma muhtaç özürllülere, resmi veya özel bakım merkezlerinde ya da ikametgâhlarında bakım hizmeti verilmesi sağlanır.”*¹⁶⁵ Maddenin değişiklikten önceki hali, şöyledir: *“Sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmayan, bakıma muhtaç özürllülerden ailesini kaybetmiş olanlar ile ailesi ekonomik veya sosyal yoksunluk içerisinde bulunanlara bakım hizmetinin resmi veya özel bakım kurumlarında ya da ikametlerinde verilmesi sağlanır”*.

Buna göre bakım hizmeti almak için önceki durumda ailesini kaybetmiş olma veya ekonomik ya da sosyal yoksunluk içinde bulunma koşullarından biri aranırken; değişiklik ile bakım hizmeti alma hakkı, gelir düzeyi şartına bağlanmıştır. Aynı zamanda sosyal güvenlik kurumuna tabi olmama şartı kaldırılmıştır. Şu halde, bakım hizmetinin, yalnızca ekonomik yoksunluk içinde bulunan engellilere tanındığını söylemek mümkündür.

Bakım hizmetine olan ihtiyaç, ekonomik yoksunlukla ilgili olmadığına göre; bu şartın aranmasıyla devletin, sadece ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan engellilere yönelik bakım hizmetlerini düzenlemesi, yoksunluk içinde bulunmayan engellilerin ise bakım hizmeti ihtiyacını kendi olanaklarıyla karşılaması amaçlanmıştır.

ccc) Kanunen Bakmakla Mükellef Kimsesi Olmama

Engellilerin, 2022 sayılı Kanun uyarınca aylık almaya hak kazanma koşullarından biri de bakmakla mükellef kimselerinin bulunmamasıdır. 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürllü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik uyarınca bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 364. maddesine

¹⁶⁵ Değişik 5579 - 1.2.2007 / m.2; 10.02.2007 tarihli 26430 sayılı RG.

göre tespit edilecek yakını bulunmayan kişidir. Türk Medeni Kanunu'nun "Nafaka Yükümlüleri" başlıklı 364. maddesi şöyledir: "*Herkes, yardım etmediği takdirde yoksulluğa düşecek olan üstsoyu ve altsoyu ile kardeşlerine nafaka vermekle yükümlüdür. Kardeşlerin nafaka yükümlülükleri, refah içinde bulunmalarına bağlıdır. Eş ile ana ve babanın bakım borçlarına ilişkin hükümler saklıdır.*"

Medeni hukukta, bakım nafakası ve yardım nafakası olarak iki çeşit nafaka kabul edilmektedir. Eşlerin birbirlerine ve çocuklara bakma ve geçindirme yükümlülüğüne bağlı olan nafaka ile, ana babanın çocuklarına karşı yüklendikleri bakım ödevine dayanmakta olan nafaka türleri "bakım nafakası" olarak nitelendirilir. Hısımlar arası yardımlaşma fikrine dayanan nafakaya ise "yardım nafakası" denilmektedir.¹⁶⁶ Medeni Kanun'un 364. maddesi, yardım nafakası yükümlülerini düzenlemektedir. Buna göre nafaka yükümlüleri, her dereceden altsoy ve üstsoy ile birinci dereceden yansoy yani kardeşler olarak belirlenmiştir. Yönetmelik, 2022 sayılı Kanun'da kullanılan "bakmakla mükellef kimsesi olmama" kavramını, "MK m.364 uyarınca tespit edilecek yakını olmayan" şeklinde açıkladığına göre; engellinin bu şartı haiz olması için, kardeşi ve hangi dereceden olursa olsun hiçbir üstsoyu veya altsoyu bulunmamalıdır. Kanun, özellikle üstsoy nafaka yükümlülerini, dereceyle sınırlandırmamış olduğuna göre, bakmakla mükellef kimsesi bulunmama şartının, oldukça zor sağlanabileceği açıktır.

Yönetmeliğin 7. maddesinde, Emekli Sandığı¹⁶⁷ il veya ilçe idare kurulları tarafından hak sahipliğinin tespiti yapılırken, nafaka yükümlülerinin, başvuru sahibine ayırabilecekleri gelir miktarının da nazara alınacağı hükme bağlanmıştır. Bu sebeple bakmakla mükellef kimsesi olmama şartı, gelir düzeyi şartında da nazara alınmaktadır. Anılan 7. maddenin birinci fıkrasının (ç) bendine göre, "*nafaka bağlanmamış olmakla birlikte 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 364. maddesine göre tespit edilecek yakını bulunanlar için, bu yakınlarının gelir durumu itibariyle aile fertlerinin sayısı ile ikametgâhlarındaki sosyal ve ekonomik durumları dikkate alınmak suretiyle yapılacak inceleme sonucunda, nafaka yükümlüsü her bir yakının*

¹⁶⁶ Turgut Akıntürk, Aile Hukuku, Yenilenmiş 7. Bası, İstanbul, 2002, s.439.

¹⁶⁷ Emekli Sandığı'nın bu faaliyeti 5502 sayılı Kanun'un 15. maddesi uyarınca Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü'ne devredilmiş olmakla birlikte; 2022 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikte gerekli düzeltmelerin tamamı henüz yapılmamıştır. Emekli Sandığı ifadesinin, Sosyal Güvenlik Kurumu ifadesiyle değiştirildiği haller ayrıca belirtilmiştir; bunun dışında kalan hallerde kanun ve yönetmeliklerdeki mevcut düzenlemelere sadık kalınmıştır. Ancak bu durumun karışıklığa yol açtığı ve böylesine önemli bir alanda ilgili mevzuatlar arasında uyum sağlanmaksızın düzenleme yapılmasının doğru olmadığı belirtilmelidir.

Türk Medeni Kanunu'nun 364. maddesi gereğince nafaka bağlama esasları dâhilinde ilgiliye ayırabilecekleri yardım miktarı" kurul tarafından nazara alınacaktır. Şu halde, "bakmakla mükellef kimsesi olmama" şartı, Yönetmeliğin 7. maddesiyle birlikte değerlendirilmek gerekir. Bu kapsamda Yönetmelik uyarınca aranan şart, ilgiliye nafaka vermekle yükümlü kimse bulunmaması değildir ve fakat nafaka yükümlüleri tarafından, ekonomik durumları ve Medeni Kanun hükümlerine göre sağlanabilecek yardımın, muhtaçlık durumunun tespitinde nazara alınmasıdır. Sadece, kanunen nafaka yükümlüsü kimselerin bulunması sebebiyle, aylık alma talebi reddedilemez. Nitelim Danıştay da kararlarında, tek başına bakmakla mükellef kimsesi bulunmasını, hak kazanmaya engel bulmamaktadır:

"Dava dosyasının incelenmesinden; gelir ve kazancı bulunmadığı ve çocuklarından nafaka almadığını beyan eden davacıya 1.7.1977 tarihinden itibaren aylık bağlandığı, 1.9.1978 tarihinden itibaren de eşinden dolayı % 50 oranında aylığının arttırıldığı, İlçe İdare Kurulunun "davacıların 1/14 hissesine malik olduğu 50.381 m2 araziden ilçe Ziraat Mühendisliğince 1982 yılı rakamlarıyla aylık 1080 lira gelir sağlayacağı, memur olan 3 oğlundan her birinin ayda 2000 lira yardım yapacakları, bu suretle aylık gelirleri 7080 olacağından muhtaç olmadıklarına" karar verildiğinden, Emekli Sandığı Yönetim Kurulu kararı ile aylıklarının kesilmesine karar verilmişse de; davacılar adına yukarıda değinilen yönetmelik hükümleri uyarınca icra dairesince bağlanmış nafaka olup olmadığı hususu araştırılmadan, karar verildiği anlaşılmıştır.

*Bu durumda, davacının aylığının kesilmesine gerekçe gösterilen çocuklarının her birinin aylık 2000 lira yardım edebilecekleri hususu bir varsayımdan ibaret kaldığı gibi, mevcut araziden sağlayabilecekleri aylık 1080 lira gelirin de kesilen aylıktan az olduğu dikkate alınmadan tesis edilen, yasal dayanaktan yoksun işlemin iptali gerekirken davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır."*¹⁶⁸

Bu sebeple hak sahipliğinin tespitinde, kişinin nafaka yükümlüsünün bulunup bulunmadığı değil; nafaka yükümlülerinin, kişiye ne kadar gelir sağlayabileceğinin tespiti gerekir. Danıştay kararlarında da, salt ilgilinin nafaka yükümlüsü bulunması sebebiyle aylık talebinin reddi ya da aylık kesilmesi yönündeki işlemler, hukuka

¹⁶⁸ DŞ. 10.D. E.1484/1502 K.1984/1378 T.21.06.1984. Aynı yönde bkz. DŞ. 10. D. E.1982/1619 K.1982/371 T.10.03.1982; www.kazanci.com.tr.

uygun bulunmamakta olup; Danıştay, nafaka yükümlülerinin, ilgiliye sağlayabileceği yardım miktarının araştırılması gerektiğine hükmetmektedir.¹⁶⁹

Bu kapsamda nafaka yükümlüleri tarafından, engelliye ne kadar gelir sağlandığına ilişkin somut durum değil; ne kadar gelir sağlanabileceğine ilişkin potansiyel durum esas alınmaktadır. Yönetmelik ile bu durumu ifade etmek üzere, “muhtaçlık sınırına eşit veya üzerinde nafaka bağlanmış veya bağlanması mümkün olanların” aylıktan faydalanamayacakları açıkça düzenlenmiştir. 1984 tarihli bir diğer Danıştay kararında ise, davalının oğlunun gelir durumu ile bu gelirden babasına sağlayabileceği yardım miktarının araştırılması gerektiği belirtilerek, davalı Emekli Sandığı işlemi iptal edilmiştir.¹⁷⁰ Buna rağmen 10.03.1982 tarihli Danıştay kararında Aylık bağlama talebinin reddi yönündeki Emekli sandığı işlemi hukuka uygun bulan, ilgilinin gelir düzeyine ilişkin tespitlerin yanında, Medeni Kanun uyarınca kendisine bakmakla yükümlü 3 oğlu olduğu gerekçesi belirtilmiş ve bu kimselerin, davacıya nafaka verebilecek durumda olup olmadıkları değerlendirilmemiştir.¹⁷¹

MK m.364’ a göre nafaka isteyebilmek için hak sahibinin, “yardım edilmediği takdirde yoksulluğa düşecek olması” gerekir. Yargıtay kararlarında yoksulluk koşulu “yeme, giyinme, barınma, sağlık, ulaşım, kültür (eğitim) gibi bireyin maddi varlığını geliştirmek için zorunlu ve gerekli görülen harcamaları karşılayacak düzeyde geliri olmama” şeklinde açıklanmaktadır.¹⁷² Kardeşlerin nafaka yükümlülüğü, hak sahibinin yoksulluğa düşecek olmasının yanında, nafaka yükümlüsünün refah içinde olmasına bağlıdır. Doktrinde “refah içinde olma”, kendi yaşayış tarzını önemli derecede etkilemeden nafaka verebilecek durumda olma şeklinde tanımlanmaktadır.¹⁷³ Yargıtay’a göre ise mali durumu fevkalade masrafları karşılamaya elverişli ve ihtiyarlık günleri için tasarrufa da imkân bulabilecek geliri bulunan kişi, refah içinde kabul edilir.¹⁷⁴ Üstsoy ve altsoy hısımların nafaka yükümlülüğü için ise, refah içinde olmaları aranmaz. Ancak bunların ödeme gücünün

¹⁶⁹ DŞ. 10. D. E.1995/5969 K.1997/576 T.24.02.1997; www.kazanci.com.tr.

¹⁷⁰ DŞ. 10. D. E.1982/5172 K.1984/50 T.18.01.1984; www.kazanci.com.tr.

¹⁷¹ DŞ. 10. D. E.1982/1417 K.1982/373 T.10.03.1982; www.kazanci.com.tr.

¹⁷² Y. 3.HD. E.2005/7985 K.2005/8310 T.21.07.2005, Y. 3.HD. E.2005/7849 K.2005/8137 T.18.07.2005, Y.HGK. E.2004/3-251 K.2004/248 T.05.05.2004, www.kazanci.com.tr.

¹⁷³ Akıntürk, s.445.

¹⁷⁴ Y. 2.HD. E.1985/9089 K.1985/8985 T.03.11.1985, Y.2.HD. E.1980/2746 K.1980/2958 T.07.04.1980, Y.2.HD. E.1974/1921 K.1974/1961 T.29.03.1974; www.kazanci.com.tr.

olması gerekir. Kendisi yoksulluk içinde olan kimselerin nafaka yükümlüsü olmaları söz konusu değildir.¹⁷⁵

ddd) Yaş

Engellilere yönelik sosyal yardımların başında gelen ve 2022 sayılı Kanun ile düzenlenen aylıklar, 18 yaşını doldurmuş engellilere özgülenmiştir. Buna karşın 18 yaşını doldurmamış engelliye, kanunen bakmakla yükümlü olan kimselerden biri, fiilen bakım ilişkisinin söz konusu olduğu hallerde aylık almaya hak kazanabilecektir.¹⁷⁶ Buna göre 18 yaşından küçük engelliler için ekonomik bağımsızlık, bir ihtiyaç olarak görülmemiş ve 2022 sayılı Kanun yarınca sağlanacak sosyal yardımlarda, hak süjesi olarak kabul edilmemiştir.

Söz konusu düzenleme, engelli kişi dışındaki hak süjeleri bakımından, fiilen bakım ilişkisiyle yetinmemiş ve nafaka yükümlüsü olma zorunluluğu getirmiş olduğundan; engelliye kabul açısından teşvik niteliği taşıdığı da söylenemeyecektir. Ancak engelliye kanunen bakmakla yükümlü olup, fiilen bakım ilişkisi içinde bulunan kimsenin de çalışma ve hayatını kazanma olanaklarından yoksun kalacağı düşünüldüğünde; bu kişilerin aylık hakkı tanınması yerinde olmuştur. Öte yandan 18 yaşını doldurmamış engelli, eğitim alması, sosyal hayata katılması, meslek kazanma faaliyetlerinde bulunması gibi hallerde dahi bu yardımdan yararlanamayacaktır. Bu halde, 2022 sayılı Kanun ile öngörülen sosyal yardımın, 18 yaşını doldurmamış engelliler bakımından, ekonomik bağımsızlık kazandırma işlevini yerine getiremeyeceği ve hatta 18 yaşından küçük engelliye, kendisine bakmakla yükümlü kişilere, bakım ilişkisine ek olarak bir de ekonomik açıdan bağımlı hale getireceği açıktır.

Hak kazanma kriteri olarak yaş şartına, sosyal hizmetlerde de rastlamak mümkündür. Ancak sosyal hizmetler alanında aranan yaş şartı, çoğunlukla hizmet gereklerine dayanmaktadır. Bu kapsamda yer alan sosyal hizmetlerin başında, sonuç

¹⁷⁵ Akıntürk, s.444.

¹⁷⁶ 2022 sayılı Kanun uyarınca engelliler dışında aylık hakkı sağlanan bir diğer grup, engelliye fiilen bakan yakındır. Kanunen bakmakla mükellef olduğu engelli yakını bulunan kimselerin hak sahipliğinde, hukuken aranan hısımlık bağının varlığı yeterli görülmemiş ve bakım ilişkisinin fiilen sürmesi şartı aranmıştır. Bunun için hak sahibinden, “kanunen bakmakla mükellef oldukları 18 yaşını doldurmamış özürü yakınlarına fiilen bakmakta olduklarına ve bunu sürdüreceklerine, bakım ilişkisinin fiilen sürdürülmediğinin tespiti halinde aylık ödemenin kesileceğini kabul ettiklerine” ilişkin yazılı beyan alınmaktadır.

alma oranı yaş gruplarına göre değişen rehabilitasyon hizmetleri gelmektedir. Rehabilitasyon merkezlerinde sağlanan hizmet, iki aşamadan oluşmaktadır. Buna göre ilk önce temel öğretim aşamasında engelliye, iş becerisi kazandırma dışındaki hizmetler verilir. Zihinsel engelliler temel eğitim aşamasına, en çok 21 yaşına kadar devam edebilirler. Bundan sonra, iş öğretim aşaması kapsamında iş becerisi kazandırma hizmetleri verilmektedir. Spastik Çocuklar Rehabilitasyon Merkezine alınacak spastikler için, 0-14 yaşında olmak zorundadırlar. İşitme Özürlüler Rehabilitasyon Merkezine alınacak işitme özürlüler için, 0-6 yaşında ve eğitim için 24 aydan gün almamış olma şartları aranmaktadır. Öğretilebilir Zihinsel Özürlüler Rehabilitasyon Merkezi için, 0-21 yaşında; İş Atölyeli Eğitilebilir Zihinsel Özürlüler Rehabilitasyon Merkezi için 14-21 yaşında olmak gerekmektedir. Bu hallerde getirilen yaş sınırlamaları, bilimsel ölçütlerle uyumlu olduğu oranda, sağlanan hizmetin verimli olmasını sağlayabilecektir.

Sonuç itibarıyla yaş kriterinin, özellikle sosyal hizmet edimlerinde eğitim sürecine ilişkin bilimsel temellere dayandığı düşünülebilir. Sosyal yardım edimlerinde ise engellinin, sağlanan edime göre temyiz kudretini haiz olması aranmalıdır. Bu yaşın altında olan engelliler bakımından ise, sosyal yardım hakkının dışında tutmak yerine, tasarruf yetkisi sınırlamaları getirilebilecektir. Zira engelli çocukların, ilerde fırsat eşitliğine sahip bireyler olabilmeleri, bu dönemde sağlanan yardımlar ile erişilebilecek eğitim olanaklarıyla yakından ilgilidir. Bu sebeple belli bir yaşın altındaki engellileri, ekonomik bağımsızlık hakkından mahrum bırakmak yerine; sağlanan yardımların niteliği, yaş gruplarına göre ayarlanmak gerekir.

eee) Vatandaşlık

Sosyal yardımların sağlanmasında genel eğilime uygun olarak Türk hukukunda da vatandaşlık şartı aranmaktadır. Nitekim hak niteliğinde sürekli sosyal yardımları düzenleyen 2022 sayılı Kanun'un adı da, "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" olarak düzenlenmiştir. Engellilere yönelik sosyal yardımlar, 2005 yılında 5378 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile yeniden düzenlenmiş ve kapsamı genişletilmiştir.

2022 sayılı Kanun'un, 5378 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önceki halinde aylık hakkı, yalnızca Türk vatandaşlarına tanınmıştı. Ancak 5378 sayılı

Kanun ile engellilere ilişkin aylık hakkı yeniden düzenlenirken, engelliler bakımından Türk vatandaşlığı şartına yer verilmemiştir. Şu halde 2022 sayılı Kanun uyarınca 65 yaşını dolduran hak sahiplerinde Türk vatandaşlığı şartı aranmakta olup; engellilere bağlanacak aylıkta Türk vatandaşlığı aranmamaktadır. Aynı şekilde 2022 sayılı Kanun uyarınca çıkarılan yönetmelikte de, engelliler bakımından Türk vatandaşlığı şartı getirilmemiştir. Ancak Kanun'da yer almamasına karşın, Yönetmeliğin 19. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenen aylık kesilme hallerinden biri, Türk vatandaşlığından çıkarılmak veya Türk vatandaşlığını muhafaza etmeksizin yabancı memleket uyruğuna girmektir. Aylığa hak kazanmak için ne 2022 sayılı Kanun ne de ilgili Yönetmelik ile Türk vatandaşlığı şartı aranmışken; aylığın kesilmesi sebeplerinde, hak sahibi gruplar bakımından ayırım yapılmaksızın "Türk vatandaşlığını kaybetme" durumunun yer alması anlaşılammamaktadır. Kanun ve Yönetmelik ile, yalnızca 65 yaşını doldurmuş hak sahipleri bakımından, Türk vatandaşlığı şartı getirildiğine göre; Türk vatandaşlığın kaybetmesi sebebiyle, sadece bu grup hak sahibinin aylığının kesileceği sonucuna varılmalıdır.

Görüldüğü gibi mevzuatta sosyal yardımlara hak kazanmada, Türk vatandaşlığı şartının aranması yönünde bir eğilim mevcut olmakla birlikte; öncelikle konuya ilişkin sosyal politika ve kararların eksikliği ve daha sonra da kanunlarla düzenlenmesi gereken hak kazanma kriterlerinin yönetmeliklere bırakılması, değişiklik geçiren mevzuat hükümlerinde bütünlük ve sistematik bulunmaması gibi sebeplerle vatandaşlık kriterinde yerleşmiş bir hukuki durumdan söz etmek mümkün değildir. Bununla birlikte karşılaştırmalı hukukta da sosyal hizmet ve sosyal yardım alanlarında, vatandaşlık kriteri önemli oranda kabul görmekte ve uluslararası sözleşmelerde konunun, devletlerin takdir yetkisine bırakıldığı görülmektedir.

Yukarıda engellilerin sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanmaları için aranan şartlar anlatıldı. Bu kapsamda özür düzeyi, ekonomik durum, kanunen bakmakla mükellef kimsesi olmama, yaş ve vatandaşlığa ilişkin şartlarla; sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanmanın oldukça sıkı koşullara bağlandığı ve bu sebeple birçok engelli kişi ve grubun kapsam dışı bırakıldığını, sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ilişkin hukuk sisteminden dışlandığını söylemek mümkündür. Açıklanan hak kazanma kriterleri çerçevesinde, engellilikten kaynaklanan sorunlara çözüm getirebilecek sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin içeriğine geçmeden önce;

hem konu bakımından önemi hem de bir sonraki bölümde anlatılacak tedbirlerle ilgisi sebebiyle, engellilerin sosyal dışlanmasına değinme ihtiyacı duyulmuştur.

b) Sosyal Dışlanma

Sosyal dışlanma, “*topluma katılmanın veya toplumun bir parçası olarak kabul edilmişliği yansıtan sosyal bütünleşmenin ve kaynaşmanın karşıtı*” olarak tanımlanmaktadır.¹⁷⁷ Buna göre dışlanan kişi; ekonomik, sosyal, politik ve kültürel alanlara katılmak ve toplumda egemen olan yaşam biçimine uyum sağlamak için gereken kaynaklardan yoksundur. Engellilik, birçok alandaki getirileri sebebiyle fırsat eşitliğine özellikle ihtiyaç duyulan bir durumdur ve bu fırsat eşitliğinin yokluğu, engellilik sebebiyle dışlanmayı beraberinde getirmektedir. Engelli bireyin egemen yaşayış biçiminden ve toplumsal hayatın birçok alanından kopuk olmasının temel unsurları; farklılık, bağımlılık ve ekonomik yoksunluk olarak sayılabilir.

aa) Farklılık

Toplumsal anlayıştaki gelişmelere rağmen farklılık, engelliler için dışlanma kaynağıdır. Sadece toplumsal hayatın düzenlenme biçimleri değil, tek tek bireylerin ve giderek toplumun algılama biçimi de “sağlam-merkezli”dir.¹⁷⁸ Pazarlama teknikleri ve tüketim alışkanlıkları, estetiği en önemli değerlerden biri haline getirmiştir. Bu yapı içerisinde engellilik, çoğunlukla estetik olmayan ve hemen her zaman “farklı” görülen bir durumdur. Bu sebeple engel, ötekinin bakışı ile beslenen, fiziksel ve ruhsal bir acı ve adaletsizlik duygusu yaratmaktadır.¹⁷⁹ Bu kapsamda engelli birey kendi içine dönme, izolasyon, tam anlamıyla yalnızlık, sorumluluk ve risk almaktan kaçış; ya da tam tersine provakasyon, teşhircilik, saldırganlık, ölçüsüz risk alımı gibi eğilimler gösterebilmektedir.

Farklılık, engellinin ötekiyle olan ilişkilerinin yanında, toplumsal duyarlılık konusunda da “kabul” beklemek anlamına gelmektedir. Zira erişebilirlik kaygısı, hala üreticiler için bir refleks haline gelmemiştir. Sportif, sosyo-kültürel ve

¹⁷⁷ Gökçeoğlu Balcı, Tutunamayanlar ve Hukuk, s.104.

¹⁷⁸ Michel Wieviorka, Minorités Handicapées et Difference Culturelle, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.17; Jésus Sanchez, Une Société Validocentrique, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.46.

¹⁷⁹ Julia Kristeva, Handicap ou Le Droit A L'Irrémédiable”, Études, 2005/5, C.402s.625; Wieviorka, s.19.

eğlenceye yönelik faaliyetler, bir grup “vitrin” engellinin katılımını sağlamaya yönelik olup; bu katılımcıların entegrasyon sorunlarıyla ilgilenilmemektedir.

bb) Bağımlılık

Engellilerin bağımlılık sorunu ise bir diğer dışlanma kaynağıdır.¹⁸⁰ Engellinin çevresindeki kişilerle, özellikle eşi, çocukları ve ebeveynleriyle ilişkileri, “yardımcı” nitelikleriyle iç içe geçmektedir. Günlük faaliyetleri gerçekleştirmek için yardım ihtiyacı, duygusal ilişkileri etkilemekte ve ilişkilerdeki karşılıklılık unsuruna zarar verebilmektedir. Engellinin çevresiyle olan ilişkilerinde kendinin farkında olma eksikliği ya da kendini değersiz görme hali; engelli kişinin iletişim fırsatlarını değerlendirmemesine, çevresindekileri kendisinden uzaklaştırmasına, onlara saldırmaya ya da onları bir koruma kalkanı gibi davranmaya zorlamasına sebep olabilmektedir.¹⁸¹ Böylece bağımlılık, bir kimlik kaybına dönüşebilir.

cc) Ekonomik Yoksunluk

Engelliler genellikle, çevresindeki kişilerden daha düşük bir gelir düzeyine sahiptir. Sosyal yardımlarla sağlanan asgari gelirler, çalışma karşılığı elde edilebilecek asgari ücretten düşüktür. Düşük gelir düzeyi, engellilik sebebiyle artan masraflarla birlikte (teknik yardım, yardımcı araç-gereç gibi) çoğu zaman yoksulluk ve sosyal dışlanma kaynağıdır.¹⁸² Temel ihtiyaçları ancak karşılayabilen ya da karşılayamayan bir bütçe, engellinin yer değiştirmek, tüketim mallarını ve erişebilirlik için gereken ürünleri edinmek, sosyal faaliyetlere katılmak, yaşadığı yeri ihtiyaçlara göre düzenlemek gibi planlarını gerçekleştirmesini engeller. İnsan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlaması için engellinin, çok daha fazla çaba sarf etmesi gerekmektedir. Engelli, yer değiştirmek, iletişim kurmak, hareket etmek, iş görmek için düzenli ya da sabit bir çaba sarf etmek zorundadır.¹⁸³ Basit bir imza, gerçekleştirilmesi imkansız bir işlem haline gelebilir. Bu sebeple gerekli olanaklara sahip birçok engelli, bu tür işlemlerin gerçekleştirilmesini uzmanlara bırakmaktadır.

¹⁸⁰ Sema Kut, Toplumla Bütünleşme Sürecinde Özürlüler ve Sosyal Hizmet, Sosyal Hizmet Sempozyumu 1997, Ankara 1998, s.3; Serghini, s.156.

¹⁸¹ Sanchez, s.47.

¹⁸² Serghini, s.156.

¹⁸³ Sanchez, s.48.

2) Sosyal İçermeye İlişkin Tedbirler

Engellilerin dışlanması, hukuk sisteminden dışlanma ve sosyal dışlanma ayrımı çerçevesinde incelenmişti. Bu kapsamda Türk mevzuatında, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanmanın ağır koşullara tabi tutulduğu görülmüştü. Söz konusu sınırlandırmalar, Anayasa'nın ilk bölümde değinilen 65. maddesine paralel olarak, yasamanın takdiri niteliğinde kabul edilebilir. Dolayısıyla hukuk sisteminden dışlanmaya ilişkin tedbirler, engellilere yönelik sosyal politikaların geliştirilmesine ve hak sahibi olarak engelli kapsamının genişletilmesine bağlıdır. Bu sebeple yukarıda hak sahipliği şartları incelenen sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin içeriği, sosyal dışlanma sorunuyla ilişkili olarak ele alınmış ve sosyal içerme tedbirleri olarak incelemeye tabi tutulmuştur. Sosyal dışlanmanın yukarıda verilen tanımı gereği engellinin ekonomik, sosyal, politik ve kültürel alanlarda sosyal yaşama katılımı bağımsızlığının sağlanmasına bağlıdır. Engellinin toplumda egemen olan yaşam biçimine uyum sağlaması ise, toplumsal hayata katılım ve erişebilirlik olanaklarına sahip olmasını gerektirir. Bu sebeple sosyal içerme tedbirleri, bağımsızlık ile toplumsal hayata katılım ve erişebilirlik ayrımı çerçevesinde incelenecektir.

a) Bağımsızlık

Engellilik çoğu zaman yaşamsal faaliyetlerini gerçekleştirmede ve geçimini sağlamada çevresindekilere bağımlılığı da beraberinde getirmektedir. Bağımsızlaştırma engellinin, sosyal ve ekonomik açıdan tek başına var olmasını ve toplumsal yapı içerisinde yer edinmesini olanaklı hale getirir. Bu sebeple engellinin toplumla bütünleşmesi, öncelikle sosyal ve ekonomik açıdan bağımsızlaştırılmasını gerektirir.¹⁸⁴

aa) Sosyal Bağımsızlık

Engelliliğe yol açan yetenek kayıpları, hem başka sağlık sorunları yaşama riskini arttırmakta hem engel çeşidine göre değişen yaşamsal faaliyetleri tek başına

¹⁸⁴ Kut, s.3

gerçekleştirememe sonucunu doğurabilmektedir. Örneğin bir omurilik felçlisi hareketsizlik sebebiyle vücutta oluşan yaralar için tedaviye, boşaltım faaliyetini gerçekleştirmek için bazı tıbbi araç ve gereçlere olduğu kadar; tekerlekli sandalyeyi ve tıbbi araçları kullanmak için, sosyal hizmetler eliyle gerekli bilgi ve eğitimi almaya ihtiyaç duymaktadır. Aynı ihtiyaç görme engellilerde yardımcı araçlarla ve bunların kullanımına ilişkin eğitimle yer değiştirme veya okuma gibi becerilerin, zihinsel engellilerde yeme, içme, kişisel temizlik ve iletişim gibi becerilerin kazandırılmasında da söz konusudur. Bu ihtiyacın karşılanmaması, engellinin söz konusu yaşamsal faaliyetleri çevresindeki kişilerin sürekli yardımını gerekli kılacağı gibi, birçok durumda bu faaliyetlerin yardımla bile gerçekleştirilememesi ve engellinin sağlık ve hatta yaşamını tehlikeye sokması mümkündür. Bu sebeple engellinin yaşamsal faaliyetlerini gerçekleştirmesinde sosyal hizmetler büyük önem arz etmektedir.

Öte yandan bu faaliyetleri gerçekleştirme ihtiyacı, engel türüne ve yaş, cinsiyet, sağlık durumu gibi etkenlere göre çeşitlilik göstermektedir. Engellinin yaşamsal faaliyetlerini gerçekleştirmede sosyal hizmetleri, herkes için geçerli bir liste olarak sağlamak, bu ihtiyacı karşılayamayacaktır. Bu kapsamda sosyal hizmetlerin, her bir engelli için, ihtiyaca göre tespit edilmesi ve kişinin özelliklerine uyarlanması zorunludur. Açıklanan sebeplerle engellinin sosyal bağımsızlığı incelenirken, önce yaşamsal faaliyetlere yönelik sosyal hizmetler açıklanacak, daha sonra bu hizmetlerin kişiselleştirmesi konusuna değinilecektir.

aaa) Yaşamsal Faaliyetlere Yönelik Hizmetler

Engellinin yaşamsal faaliyetlerini gerçekleştirmesine yardımcı olan sosyal hizmetlerin başında bakım ve rehabilitasyon hizmetleri gelmektedir. Buna karşın engelliliğin, çoğu zaman hastalık riskini arttıran bir durum olması, bağımsızlaştırma konusunda sağlık hizmetlerinin de yer alması sonucunu getirmektedir. Zira sağlık hizmetlerinden yararlanamama, engellinin yaşam hakkını tehlikeye sokabileceği gibi, engellinin sahip olduğu bazı yetenekleri kaybetmesine ve engellilik halinin ağırlaşmasına da yol açabilmektedir. Bu kapsamda yaşamsal faaliyetlere yönelik hizmetler sağlık, bakım, destek ve rehabilitasyon hizmetleri çerçevesinde incelenecektir.

aaaa) Sağlık

Sağlık hizmetleri, yaşam hakkıyla doğrudan ilişkisi sebebiyle toplumun tüm bireyleri bakımından önemlidir. Ancak engellilik, bir taraftan hastalık riskini arttırabilmekte diğer taraftan da yaşamsal faaliyetleri gerçekleştirmede sağlık hizmetleri ihtiyacını doğurabilmektedir. Öte yandan erişim, hareket kısıtlılığı, ekonomik yoksunluk gibi sebepler, engellilerin sağlık hizmetlerinden yararlanmasını zorlaştırmaktadır. Bu sebeple sağlık hizmetlerinin sağlanması konusunda, engellilere yönelik kolaylaştırıcı düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Türk hukukunda 2006 yılına kadar sağlık hizmetleri, çalışanları doğrudan, çalışmayanları ise çalışanlar üzerinden kapsamına alan hastalık sigortası ile sağlanmaktaydı. Bu dönemde kapsam dışı kalan engelliler için, sosyal yardım tedbirleriyle birlikte düzenleme getirilmişti. Buna göre 65 yaşını doldurmuş kimseler ile engellilere yönelik olarak, gelir güvencesi niteliğinde sosyal yardımlar öngören 2022 sayılı Kanun ile hak sahipleri için sağlık yardımı da öngörülmüştür. Ancak 2022 sayılı Kanun'un sağlık yardımına ilişkin 7. maddesi birçok değişiklik geçirmiş ve 16.6.2006 tarih ve 26200 sayılı RG.'de yayımlanan, 31.5.2006 tarih ve 5510 sayılı Kanun'un, 17.4.2008 tarih ve 5754 sayılı Kanun'un 64. maddesi ile değişik 106. maddesinin (21) no.lu fıkrası hükmü gereğince, 2008 yılı Ekim ayı başından geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır.

2022 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ilk halinde, bu Kanun'dan yararlananların, devlet hastanelerinde ücretsiz tedavi edilecekleri düzenlenmişti. Anılan hükümde 5378 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu, bu Kanun'dan yararlananlar, 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun¹⁸⁵'a tabi tutulmuştur.

Ancak, 2022 sayılı Kanun uyarınca, bakmakla mükellef olduğu ve 18 yaşından küçük engelli yakını olanlar, sağlık yardımının kapsamına alınmamıştır. Bu halde, aylığa hak kazanan kişi değil ve fakat 18 yaşından küçük engellinin kendisi, sağlık yardımından yararlanacaktır. Aynı şekilde, malul olması sebebiyle başka bir sosyal güvenlik kurumundan aylık alan kişilere de sağlık yardımı hakkı tanınmamıştır. Bu

¹⁸⁵ 03.07.1992 tarihli 21273 sayılı RG.

kapsamda 2022 sayılı Kanun uyarınca sağlık yardımından yararlanabilecekler, “özürlü”, “başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek kadar özürlü” ve kendisine bakan yakınına aylık bağlanmış “18 yaşından küçük özürlü” olarak tespit edilmiştir.

65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik, sağlık yardımından yararlanacak kişilere yeşil kart verilmesi için aranan şartlar için, ayrıca araştırma yapılmayacağını düzenlemiştir. Aylık bağlananlara, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığına Aylık Bağlananlara Verilecek Tanıtım Kartları ve Ücretsiz Seyahat Kartları Yönetmeliğine göre Sandık tarafından düzenlenecek Tanıtım Kartı verilir. Bu kart, hak sahibinin aylık ödemelerinde kimlik belgesi yerine geçer. Buna göre 2022 sayılı Kanun’dan yararlanarak aylık alanlara verilecek Tanıtım Kartı, yeşil kart verilmesinde aranan şartları haiz olduklarını gösterir.¹⁸⁶

3816 sayılı Kanun, kapsamındaki kişilerin tedavi giderlerinin devlet tarafından karşılanmasını öngörmekteydi. Bu Kanuna göre Yeşil kart alacak durumda olmayanların ödeme gücünü aşan sağlık hizmetleri ile bu Kanun kapsamında olmayan sağlık hizmetlerinin ücret ve bedelleri 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’na göre karşılanmaktaydı.

2022 sayılı Kanun’un, sağlık yardımına ilişkin 7. maddesi, 5510 sayılı Kanun’un 106. maddesinin 21 no.lu fıkrası hükmü gereğince yürürlükten kaldırılmıştır. 5510 sayılı Kanun’un 60. maddesi (Değişik: 5754 – 17.4.2008 / m.33) uyarınca, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun’a göre aylık alan kişiler ve 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun kapsamında kendisine yeşil kart verilen kişiler, sağlık sigortalısı sayılmıştır. Bunun yanında 5510 sayılı Kanun ile, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan gelir veya aylık bağlanmış veya bağlanmamış olan kişiler de sağlık sigortasının kapsamına alındığından; 2022 sayılı Kanun uyarınca sağlık yardımının dışında tutulan kişiler de sağlık sigortalısı kabul edilmiştir.

¹⁸⁶ Ancak uygulamada, özellikle son dönemlerde hastanelerin, yeşil kart sahibi hastaları kabul etmemeleri sebebiyle sorunlar yaşanmıştır. Nurşen Caniklioğlu, “Sosyal Güvenlik Hukukunda Özürllere İlişkin Düzenlemeler” konulu tebliğ, Özürllüler Vakfı, Özürllüler’07 Kongresi, 06-08.12.2007.

5510 sayılı Kanun'a göre sağlanacak sağlık hizmetlerinde, kişilerden katılma payı alınacağı öngörülmüştür. Kanun'un 69. maddesiyle, katılma payı alınmayacak hak sahipleri düzenlenmiş olmakla birlikte; önceden, 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun ile 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'a tabi olan kişiler, katılma payından istisna tutulmamıştır.¹⁸⁷

Şu halde genel sağlık sigortası kapsamında, herhangi bir sosyal sigorta sistemine dâhil olmayan engelliler de, katılma payı ödemek kaydıyla sağlık hizmetlerinden yararlanabilecektir. Ancak 5510 sayılı Kanun'un, katılma payını düzenleyen 68. maddesi, yeşil kart sahibi kimseler ile 2022 sayılı Kanun'a göre kendisine aylık bağlanmış kimselerin katılma paylarının, talepleri halinde, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümlerine göre geri ödeneceğini hükme bağlamıştır. Yeşil kart sahibi olan veya kendilerine 2022 sayılı Kanun uyarınca aylık bağlanan kişilerin hem kendileri hem de bakmakla yükümlü oldukları kişiler bu kapsamdadır.

3294 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, sosyal güvenlik kuruluşlarından aylık ya da gelir alan engellilerin, bu kuruluşlar tarafından karşılanmayan sağlık giderlerinin, Kanun'la kurulan fon tarafından karşılanacağını

¹⁸⁷ 5510 sayılı Kanun'un 69. maddesine göre katılma payı alınmayacak kişiler şunlardır:

- İş kazası ile meslek hastalığı halleri ile askerî tatbikat ve manevralarda sağlanan sağlık hizmetleri.
- 75 inci maddede yer alan afet ve savaş hali nedeniyle sağlanan sağlık hizmetleri.
- Aile hekimi muayeneleri ve kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri.
- "Sağlık raporu" ile belgelendirilmek şartıyla; Kurumca belirlenen kronik hastalıklar ve hayati önemi haiz 68 inci maddenin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamındaki sağlık hizmetleri ile organ nakli.
- Kontrol muayeneleri.
- 24.2.1968 tarihli ve 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre şeref aylığı alan kişiler,
- 28.5.1986 tarihli ve 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler,
- 3.11.1980 tarihli ve 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler,
- 24.5.1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu hükümlerine göre korunma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinden ücretsiz faydalanan kişiler,
- vazife malûlleri,
- Harp okulları ile fakülte ve yüksek okullarda, Türk Silâhlı Kuvvetleri hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken askerî öğrenci olanlar ile astsubay meslek yüksek okulları ve astsubay naspedilmek üzere temel askerlik eğitimine tâbi tutulan adaylar ile fakültelerde veya meslek yüksek okullarında kendi hesabına okuduktan sonra veya askerlik hizmetini müteakip subaylığa veya astsubaylığa geçirilenler (okullarda geçen normal eğitim süreleri için),
- Polis Akademisi ile fakülte ve yüksek okullarda, Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okumaya devam eden öğrenciler ile fakültelerde veya meslek yüksek okullarında kendi hesabına okuduktan sonra komiser yardımcılığına veya polisliğe geçirilenler (okullarda geçen normal eğitim süreleri).

düzenlemiştir. 5510 sayılı Kanun ile, çalışan ve bu sebeple sigortalı olan engelliler ile, sigortalı olmayan engellilerin tamamı, sağlık sigortası kapsamına alınmıştır. Bu kapsamda, sosyal güvenlik sisteminde, engellilerin sağlık giderlerinin devlet tarafından karşılanması, ancak 3294 sayılı Kanun kapsamında mümkündür. 5510 sayılı Kanun ile düzenlenen genel sağlık sigortası kapsamında, çalışan ve çalışmayan engelliler, katılma payı ödemek kaydıyla sağlık hizmetinden yararlanacak; ancak bundan sonra ödedikleri katılma payı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu tarafından kendilerine geri ödenecektir.

bbbb) Bakım

Engellilerin yaşamsal faaliyetlerini karşılamaya yönelik sosyal hizmetlerin başında, bakım hizmetleri gelmektedir. Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik'in 9. maddesi uyarınca bakım hizmetleri kapsamında, kişisel bakım hizmetleri ve psiko-sosyal destek hizmetleri yer almaktadır.

Yönetmelik m.9/f.II/b.a uyarınca kişisel bakım hizmetleri, banyo yaptırılması, tuvalet ihtiyacını gidermede yardım edilmesi ve gerektiğinde temizliğinin yapılması, tırnaklarının kesilmesi, saçlarının taranması, dişlerinin temizlenmesi, yemek ve içecek ihtiyacının giderilmesi, sakal tıraşının yapılması, istenmeyen tüylerin temizlenmesi, elbiselerinin giydirilmesi ve çıkarılması, burun ve kulak temizliğinin yapılması, yatağının temizlenmesi ve düzeltilmesi, odasının temizlenmesi, çamaşırının yıkanması ile el, yüz ve ayak temizliğinden oluşur.

Psiko-sosyal destek hizmetleri ise Yönetmelik m.9/f.II7b.b ile beş grupta düzenlenmiştir. Buna göre psiko-sosyal destek hizmetleri kapsamında, bakıma muhtaç özürlü ailesinin ve özürlünün kendisinin, özürlüyü ve özür durumunu kabullenmesine yönelik hizmetler bulunmaktadır. Bakım hizmetleriyle, özürlünün terk edilme, ret edilme, özür durumunu kabullenmeme, ümitsizlik, intihar etme, yalnızlık, sevgisizlik gibi olumsuz duygulardan kurtarılması ve depresyon, stres gibi durumların yaşanmasının engellenmesine yönelik hizmetler de sağlanmalıdır. Ayrıca özürlü ve ailesine, kişisel ve grup çalışması yöntemiyle, sosyal hakları ve mevcut kaynakların kullanılmasına yönelik hizmetler verilir. Psiko-sosyal hizmetler kapsamında, özürlünün bağımsız yaşama, sosyal hayata uyumuna ve katılımına

yönelik sosyal, kültürel, sanatsal ve sportif etkinlikler sağlanmalı; düzenlenecek bu tür etkinliklere katılması için refakat hizmetleri verilmelidir. Ayrıca engelli bireyin sağlık durumu ve merkezde kalış süreleri dikkate alınarak; yatılı merkezlerde asgari üç öğün, gündüzlü merkezlerde asgari bir öğün beslenme ihtiyacı karşılanır.

cccc) Destek ve Rehabilitasyon

Rehabilitasyon “*doğuştan veya sonradan herhangi bir nedenle oluşan özrü ortadan kaldırmak veya özürlülüğün etkilerini mümkün olan en az düzeye indirmek, özürliye yeniden fiziksel, zihinsel, psikolojik, ruhsal, sosyal, meslekî ve ekonomik yararlılık alanlarında başarabileceği en üst düzeyde yetenekler kazandırarak; evinde, işinde ve sosyal yaşamında kendine ve topluma yeterli olabilmesi ve özürünün toplum ile bütünleşmesi, ayrımcılığa karşı tüm tedbirlerin alınması amacıyla verilen koruyucu, tıbbî, meslekî, eğitsel, rekreasyonel ve psiko-sosyal hizmetler bütünü*” olarak tanımlanmaktadır.¹⁸⁸ Engellinin mevcut yeteneklerinin geliştirilmesini ve yaşamsal faaliyetlerini gerçekleştirilmesine ilişkin eğitimleri kapsayan destek ve rehabilitasyon hizmetleri, rehabilitasyon merkezlerinde veya engellinin yaşadığı yerde verilmektedir.

SHÇEK bünyesinde rehabilitasyon hizmetleri, Kurum’a bağlı olarak açılan rehabilitasyon merkezleri tarafından verilmektedir.¹⁸⁹ SHÇEK bünyesinde verilecek rehabilitasyon hizmetleri, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Özürülülerin Tespiti, İncelenmesi, Bakım ve Rehabilitasyonuna Dair Yönetmelik¹⁹⁰ ile düzenlenmiştir. Rehabilitasyon merkezlerinde sağlanan hizmet, iki aşamadan oluşmaktadır. Buna göre ilk önce temel öğretim aşamasında engelliye, iş becerisi kazandırma dışındaki hizmetler verilir. Zihinsel engelliler temel eğitim aşamasına, en çok 21 yaşına kadar devam edebilirler. Bundan sonra, iş öğretim aşaması kapsamında iş becerisi kazandırma hizmetleri verilmektedir.

¹⁸⁸ 5378 Sayılı Özürülüler Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun m.3/f.1/b.h, 07.07.2005 tarihli 25868 sayılı RG.

¹⁸⁹ Ücret karşılığı rehabilitasyon hizmeti vermek üzere kurulacak özel rehabilitasyon merkezlerine ilişkin esaslar, Sosyal Hizmetler ve Çocuk esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Özel Rehabilitasyon ve Eğitim Merkezleri Yönetmeliği ile düzenlenmiştir (13.03.2005 tarihli 25754 sayılı RG.). Özel rehabilitasyon ve eğitim merkezlerinin kuruluş ve işleyişleri, SHÇEK’in denetimine tabidir.

¹⁹⁰ 19.08.1993 tarihli 21673 sayılı RG.

Rehabilitasyon merkezlerinde özbakım, kişisel idare, uğraşı terapisi, fizyoterapi, iş becerisi kazandırma, konuşma terapisi, işitme terapisi, bağımsız hareket, abacus, Braille, temel eğitim hizmetleri verilmektedir.

Evde hizmette, hizmetin şeklini, problemin niteliğini belirlemekle beraber genel olarak engelliye, aile ve yakınlarına çeşitli alanlarda hizmet verilmeye çalışılır. Bu kapsamda engellinin olabildiğince kendi kendine yeterli hale gelebilmesini sağlayıcı teşviklerin verilmesi, engelliliğin yarattığı problemler hakkında bilinçlenmesine yardımcı olunması, yakın ve uzak çevresinden gelen problemlerinin çözümünde doğrudan veya dolaylı yardımcı olunması, sosyal çevreye uyum sağlayabilmesinde gerekli ortamın sağlanması ve desteğin verilmesi, gerektiğinde iş ve beceri kazandırıcı veya meslek edinmeye yönelik etkinliklerin düzenlenmesi, sosyo-ekonomik bağımsızlık kazanmasına, bir iş ve meslek edinmesine yardımcı olunması amaçlanmaktadır.

bbb) Hizmetlerin Kişiselleşmesi

Engellilere fırsat eşitliği sağlamada önemli bir role sahip olan sosyal hizmet ve sosyal yardım edimleri, bu amaca uygun nitelik ve düzeyde olursa anlam taşıyacaktır. Bu sebeple engellilere yönelik sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda, fırsat eşitliği sağlama amacı merkezde tutularak, hizmete ilişkin ilkelerin tespit edilmesi önem arz etmektedir. Sosyal hizmetler, engellinin kendisi ya da düşüncelerini açıklama yeteneğinden yoksun ise yasal temsilcisi tarafından anlatıldığı şekilde, ihtiyaçları ve isteklerine göre düzenlenecek bir planda yer almalıdır. Böylece bireyin, mesleki ve bireysel bağımsızlığını sağlamak için karşılanması gereken (kişi yardımı, teknik destek, rehber hayvan gibi) ihtiyaçlar belirlenir. Bu kapsamda farklı farklı alanlarda kısıtlamalarla karşı karşıya olan bütün engelli gruplarına, mevcut bir listede yer alan hizmetlerden bir ya da birkaçını sağlamak yerine; engelli kişinin istek ve iradesini ön planda tutan bir yaklaşımla, tamamen kişiselleştirilmiş edimler sağlanabilecektir. Bu yaklaşım, farklı durumlara cevap verebilecek nitelikte olması ve engelli bireyin kendi yaşamı üzerindeki tasarruf yetkisini temel alması sebebiyle, hem fırsat eşitliğini sağlamada hem de engelliliğe dayanan dışlanmayla mücadelede önemli bir araç olabilecektir.

Türk hukukunda sosyal hizmet nitelikli edimlerin verilmesine ilişkin usul ve esaslar, hizmetin kişiye göre ayarlanması amacıyla hizmet edecek bazı düzenlemeler içermektedir. Sosyal hizmetlerin sağlanmasında asgari düzeyde gerekli olan kişiselleştirme düzenlemelerinin, uygulayıcı kurumların kaynak, personel ve koordinasyon gibi konulardaki eksiklikleri sebebiyle uygulamaya geçirilemediği; yani hukuki düzenlemelerle öngörülen yapının dahi uygulamada sağlanamadığı kabul edilmelidir. Buna karşın “toplum temelli rehabilitasyon” kavramı çerçevesinde, tüm ülkeye yayılmayan ve hak niteliğinde olmayan bazı bölgesel çalışmalar mevcuttur.¹⁹¹ Ancak söz konusu çalışmalar, yerel yönetimler tarafından yürütülmekte ve kişiye uyarlanmış hizmet anlayışının gelişmesinde bir adım niteliği taşımakla birlikte; hem süreklilik taşımamakta hem de kamu hizmetinde eşitlik ilkesine aykırı bir durum yaratma riskini beraberinde getirmektedir.¹⁹²

Açıklanan sebeplerle Türk sosyal hizmet sisteminde kişiselleştirme, hak niteliğinde sosyal hizmet sağlayan, genel nitelikte düzenlemeler kapsamında incelenecektir. Bu kapsamda bakım hizmetleri ile destek ve rehabilitasyon hizmetleri yer almaktadır.

aaaa) Bakım Hizmetleri

SHÇEK'e bağlı bakım merkezlerinde verilecek hizmetin kapsamı, yararlanacak kişiye göre belirlenir. Bakım hizmetlerinin, bakım raporu ile düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik'in 7. maddesinde yer almaktadır. Buna göre “(...) özürlü ve ailesi hakkında, sosyal inceleme raporu düzenlenir. Sosyal inceleme raporunda özürünün bakım ihtiyacı olduğunun belirtilmesi hâlinde, dosya bakım ihtiyacının değerlendirilmesi için bakım hizmetleri değerlendirme heyetine gönderilir. Bakım hizmetleri değerlendirme heyeti bakıma muhtaç özürlüyü ikametgâhında ziyaret ederek, bakım raporunu hazırlar.” Yönetmeliğin 10. maddesi uyarınca bakım hizmetleri değerlendirme heyeti, bakıma muhtaç özürünün; kişisel bakım hizmetlerini, psiko-sosyal ve sağlık durumunu

¹⁹¹ Toplum temelli rehabilitasyon anlayışının Türkiye'deki uygulama örnekleri için bkz. T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, II. Özürlüler Şurası, Yerel Yönetimler ve Özürlüler, Komisyon Raporları ve Genel Kurul Görüşmeleri, Ankara, 2005, s.143.

¹⁹² Yerel yönetimler tarafından sağlanan sosyal yardım ve sosyal hizmetler ile bu kapsamda ortaya çıkan eşitlik sorunu hk. bkz. II. Bölüm-B-2.

dikkate alarak bakım ihtiyacını ve bakım ihtiyacının nasıl giderileceğini belirleyerek bakım raporunu hazırlar. Hak sahibi engelliye, ihtiyaç ve özelliklerine göre hangi hizmetlerin sağlanacağı, bireysel bakım planında yer almaktadır. Bireysel bakım planları, mesleki personel ve sağlık personelinden oluşan değerlendirme kurulunca, bakım hizmeti alacak engellinin kişisel özellikleri de dikkate alınarak hazırlanır ve müdür tarafından onaylanır. Bireysel bakım planını hazırlayan değerlendirme kurulunda, engellinin ailesi ya da yakınının bulunmaması önemli bir eksikliklerdir.

Bakım merkezleri aracılığıyla, bakıma muhtaç özürünün ikametgâhında bakım hizmeti verilebilir. Evde bakım hizmeti, kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı bakım merkezleri ile özel bakım merkezleri tarafından verilebilir. Bu durumda merkez bünyesindeki personelden, evde bakım hizmeti birimi oluşturulur. Evde bakım hizmeti, bu birimin hazırlayacağı bireysel bakım planı doğrultusunda, bakıcı personel tarafından verilir. Ayrıca evde bakım hizmeti birimi, engelli ve ailesini, her ay düzenli olarak ikametgâhında ziyaret ederek bakım hizmetinin sunumunu takip eder.

bbbb) Destek ve Rehabilitasyon Hizmetleri

Engellilere yönelik destek ve rehabilitasyon hizmetleri, SHÇEK tarafından ya da SHÇEK'in denetimiyle kurulan rehabilitasyon merkezleri tarafından, merkezde ya da engellinin evinde sağlanmaktadır.¹⁹³ Verilecek hizmetin kişiye göre uyarlanmasına ilişkin usul ve esaslar, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Özürlülerin Tespiti, İncelenmesi, Bakım ve Rehabilitasyonuna Dair Yönetmelik ile düzenlenmiştir.¹⁹⁴

Yönetmeliğin 10. maddesi uyarınca rehabilitasyon merkezlerinde verilecek hizmetlerde, engellinin durumuna göre belirlenecek olan rehabilitasyon programı, Değerlendirme Kurulu tarafından hazırlanır. Değerlendirme Kurulu, merkezin özelliğine göre müdürün görevlendireceği bir müdür yardımcısının veya bir uzmanın başkanlığında merkezde bulunan meslek elemanlarından oluşur. Kurulda doktor, sosyal çalışmacı, psikolog, çocuk gelişimcisi, öğretmen, özel eğitim öğretmeni,

¹⁹³ Ücret karşılığı rehabilitasyon hizmeti vermek üzere kurulacak özel rehabilitasyon merkezlerine ilişkin esaslar, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Özel Rehabilitasyon ve Eğitim Merkezleri Yönetmeliği ile düzenlenmiştir (13.03.2005 tarihli 25754 sayılı RG.). Özel rehabilitasyon ve eğitim merkezlerinin kuruluş ve işleyişleri, SHÇEK'in denetimine tabidir.

¹⁹⁴ 19.08.1993 tarihli 21673 sayılı RG.

fizyoterapist, odyolog ve benzeri meslek elemanları bulunur. Yeterli meslek elemanı bulunmadığı takdirde mevcut elemanlardan teşekkül ettirilir. Daha sonra program uygulayıcıları tarafından eğitim programı, engellilerin özel ihtiyaçlarına uygun bir biçimde bireyselleştirilir. Kuruluş müdürünün onayından sonra uygulanır. Görme özürlülerle ilgili rehabilitasyon programlarının devreleri ve süreleri, özelliklerine ve yaş gruplarına göre SHÇEK Genel Müdürlüğünce ayrıca düzenlenir.

Yönetmeliğin 40. maddesinde ise, evde hizmetlere ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Buna göre evde hizmetle ilgili olarak yapılan başvuru ve bildirimler sonucu hizmet verilecek engelli ve ailelerin değerlendirilmesi ve hizmetin uygulanması için Özürlüler Danışma Merkezleri oluşturulur. Değerlendirme ve uygulama grubu tabip, sosyal çalışmacı, psikolog, fizyoterapist, çocuk gelişimcisi, hemşire ve öğretmenden oluşur. Yeterli personel bulunmadığında mevcut personelden oluşturulur. Evde hizmeti gerektiren çalışmalara özürlüler danışma merkezi değerlendirme ve uygulama grubunun önerisi il müdürünün onayı ile başlanır. Evde hizmet ailenin veya özürünün sosyal ve ekonomik durumuna göre ücretli veya ücretsiz olur. Hizmetin ücretli ve ücretsiz olması değerlendirme ve uygulama grubunun önerisi, il müdürünün onayı ile gerçekleşir. Bu hizmette, ailenin ve yakınlarının, engellinin durumunu kabul etmeleri ve ona yardımcı olmaları için eğitilmeleri ve engellinin bulunduğu ortamda bakım ve rehabilitasyondan yararlandırılması esastır.

bb) Ekonomik Bağımsızlık

Engellinin ekonomik bağımlılığının temel sebebi, iş bulmakta zorlanması ve hayatını sürdürebilecek ekonomik kaynaklardan yoksun kalmasıdır.¹⁹⁵ Bu sebeple engellilere hak niteliğinde sosyal yardımlarla sağlanacak gelir garantisi ve sosyal hizmet nitelikli edimlerin masraflarını karşılayacak tedbirler eliyle ekonomik bağımsızlık kazandırılabilir. Bu sebeple engelliye ekonomik bakımdan bağımsızlaştırmaya yönelik tedbirler kapsamında, sosyal yardımlar ile sağlanan gelirlerin düzeyine ve sosyal hizmet nitelikli edimlerin masraflarının hangi oranda karşılandığına değinilecektir.

¹⁹⁵ Yoksulluk ve engellilik arasındaki ilişki hk. bkz. Fatma Erbil, Yoksulluk ve Özürlülük, Öz-Veri Dergisi, Ağustos 2007, C.4, S.1, s.939-963.

Engellilere yönelik sosyal yardımların başında gelen 2022 sayılı Kanun göre bağlanacak aylık tutarı, hak sahibinin durumuna göre farklılık arz etmektedir. Buna göre “başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde özürlü” olarak aylık almaya hak kazanan kişilere, 300 gösterge rakamının her yıl bütçe kanunu ile tespit edilecek katsayı ile çarpımından bulunacak aylık tutarının % 300’ü tutarında aylık bağlanır. 18 yaşını dolduran, bakmakla mükellef kimsesi olmayan ve bir işe yerleştirememiş özürlü ile kanunen bakmakla mükellef olduğu, 18 yaşını doldurmamış özürlü yakını olan kimselere bağlanacak aylık tutarı ise, 300 gösterge rakamının her yıl bütçe kanunu ile tespit edilecek katsayı ile çarpımından bulunacak aylık tutarının % 200’üdür. Özür oranlarında değişme olması halinde, aylık tutarları, hak sahiplerinin başvurusu üzerine değiştirilir.

Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan, malul olması sebebiyle ölüm aylığı alan çocuklara, 2022 sayılı Kanun uyarınca aylık farkı ödenmesi öngörülmüştür. Bu grup hak sahibinin, sosyal güvenlik kuruluşundan aldığı aylık ile 2022 sayılı Kanun uyarınca özür durumuna göre hak kazanacağı aylık arasındaki fark; kendisine ölüm aylığı ödeyen sosyal güvenlik kuruluşu tarafında ödenir ve ödenen tutarlar Hazine’den tahsil edilir. Aylık farklarının ödenmesine ilişkin ek madde-1’in son fıkrası 5754 sayılı Kanun’un 92. maddesi uyarınca değiştirilmiş ve yetim aylığı alanların yanında engellilik sebebiyle aylık almaya hak kazananlar da bu kapsama alınmıştır. 2022 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik’te açıkça düzenlendiği üzere, başvurular ne zaman sonuçlanırsa sonuçlansın, aylıkların başlangıç tarihi, ilgilinin Emekli Sandığına¹⁹⁶ yapacağı başvuruyu takip eden aybaşıdır.¹⁹⁷

Sosyal hizmet masraflarının karşılanması ise bakım hizmetleri için ekonomik yoksunluk koşuluna tabidir. 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu’na 5378 sayılı Kanun’la eklenen ek 7. maddenin üçüncü fıkrası uyarınca sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmayan bakıma muhtaç özürülülerden ailesini kaybetmiş olanlar ile ailesi ekonomik veya sosyal yoksunluk içerisinde

¹⁹⁶ 5502 sayılı Kanun m.15 uyarınca Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğüne devredilen aylık ödeme görevine karşın, 2022 sayılı Kanun’un aylıkların başlangıç tarihine ilişkin 3. maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm değiştirilmemiştir. Buna karşın aynı maddenin, aylık ödeme dönemlerine ilişkin ikinci fıkrasında 5754 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmış ve ödeme günlerinin Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından tespit edileceği öngörülmüştür. Maddenin daha önceki halinde 3 ayda bir peşinen ödeme yapılacağı yer almaktaydı. Görüldüğü gibi kanunlar arasında uyum sağlama kaygısından uzak olarak, sadece Kurum’un yükümlülüklerini yerine getirmesi hususunda yetki alanını genişleten düzenlemeler getirmekle yetinilmiştir.

¹⁹⁷ DŞ. 10.D. E.1989/1390 K.1990/403 T. 28.02.1990, www.kazanci.com.tr.

bulunanlara sunulacak bakım hizmetinin karşılığı olarak her ay için kişi başına belirlenecek tutar, iki aylık net asgari ücretten fazla olamaz. Bakıma muhtaç özürülülerin, Kurumca bakılanlar dışındakilerin bakım ücreti, bu amaçla Kurum bütçesine konulacak ödenekten karşılanır. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait bakım merkezlerinde ücret alınıp alınmayacağına, ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından karar verilir.¹⁹⁸ Bu halde merkezin bağlı olduğu kurum ve kuruluşa, SHÇEK Genel Müdürlüğü tarafından ödeme yapılmaz.

Engellinin akrabası ve özel bakım merkezleri tarafından verilen bakım hizmetlerinin ücretleri, belli sınırlar dâhilinde SHÇEK tarafından karşılanmaktadır. Bakım hizmeti karşılığı, özel bakım merkezlerine veya engellinin akrabasına ödenecek ücretler, Bakıma Muhtaç Özürülülerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik'in 13. maddesi ile tespit edilmiştir. Buna göre;

- Yatılı bakım merkezlerinden, günde yirmidört saat süreyle bakım hizmeti alan bakıma muhtaç özürülüler için iki aylık net asgari ücret tutarında,
- Gündüzlü bakım merkezlerinden, günde sekiz saat süreyle tam gün hizmet alan bakıma muhtaç özürülüler için bir aylık net asgari ücret tutarında,
- Gündüzlü bakım merkezlerinden, günde dört saat süreyle yarım gün bakım hizmeti alan bakıma muhtaç özürülüler için bir aylık net asgari ücretin yarısı tutarında,
- Gündüzlü veya yatılı bakım merkezlerinde istihdam edilen bakıcı personel tarafından bakıma muhtaç özürülünün ikametgâhında günde dört saat süreyle yarım gün hizmet alan bakıma muhtaç özürülüler için bakım merkezine bir aylık net asgari ücret tutarında,
- Akrabaları tarafından günde yirmi dört saat süreyle bakılan bakıma muhtaç özürülüler için bir aylık net asgari ücret tutarında ödeme yapılır.

Rehabilitasyon ücretlerinin karşılanması ise, Sosyal Hizmetler Ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Özürülülerin Tespiti, İncelenmesi, Bakım Ve Rehabilitasyonuna Dair Yönetmelik'in 47. maddesinde düzenlenmiştir. 2007 yılında değiştirilen maddenin ilk halinde; "anne ve babası ölmüş, ekonomik ve sosyal

¹⁹⁸ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve ilgili Yönetmelik uyarınca, Büyükşehir belediyelerinde kurulan özürülü hizmet birimleri, özürülülere bakım hizmeti vermek veya bu hizmeti satın almakla görevlidir. Bu kapsamda verilen bakım hizmeti, SHÇEK dışındaki kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen bakım hizmeti niteliğindedir. Ayrıca Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde kurulan, bakım ve rehabilitasyon merkezleri mevcuttur.

yoksunluk içinde olan özürlüler”, “ileri derecede zihinsel, ruhsal ve bedensel özürlü olan anne ve/veya babaya sahip özürlüler” gibi bazı grupların, rehabilitasyon hizmetlerinden ücretsiz yararlanacağı belirtilmişti. 2007 yılında yapılan değişiklikle, sadece Genel Müdürlüğe bağlı merkezlerde korunma ve bakım altında bulunan özürlülerden verilen rehabilitasyon hizmet nedeniyle herhangi bir ücret alınmayacağı düzenlenmiştir.¹⁹⁹

Sonuç olarak Türk sosyal yardım sisteminde, finansmanın ve dolayısıyla yapılan yardımların yetersiz olduğu söylenebilecektir.²⁰⁰ Bunun yanında yoksulluğun bilimsel ölçülere göre belirlenmemesi ve bu kapsamda engelli bireyin nafaka yükümlülerinin ya da içinde yaşadığı hane halkının geliri nazara alınarak, çok sayıda engelli bireyin sosyal yardımlardan mahrum bırakılması, engelli bireye gelir garantisi sağlamak amacıyla uyuşmamaktadır.²⁰¹ Ayrıca 18 yaşından küçük engelliler, yardım hakkından yararlanamamakta ve ancak bu kişilere bakmakla yükümlü kişiler yardıma hak kazanabilmektedir. Bu yöndeki düzenlemeler ile aynı zamanda, engelli birey, yakınlarına ekonomik açıdan bağımlı hale getirilmektedir. Böyle bir sosyal yardım sisteminin, engelli bireye, toplumun diğer bireyleriyle eşit fırsatlar sağlamak amacıyla hizmet etmeyeceği açıktır.

Sosyal hizmetler kapsamında sağlanan edimlerin karşılanması ise ekonomik ve sosyal bakımından yoksunluk içerisinde bulunan engellilerle sınırlandırılmıştır. Söz konusu sınırlar, sosyal hizmetlerin SHÇEK tarafından sağlanması halinde de geçerlidir. Aynı zamanda hizmetlere karşılık, hizmeti sağlayan özel kişi ve kurumlara ödenecek ücretler oldukça düşük tutulmuştur. Bu durumun, sağlanan hizmetin standardını olumsuz etkileyeceği şüphesizdir. Engellilere sağlanan sosyal yardımın tutarının azlığı da nazara alındığında, engellilerin hem sosyal hizmetlerden yararlanma hem de yaşamını kendi kaynaklarıyla sürdürme bakımından bağımsızlaştırılmasında yetersiz kaldığı kabul edilebilecektir.

¹⁹⁹ 05.10.2007 tarihli 26664 sayılı RG.

²⁰⁰ Sözer, s.158.

²⁰¹ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT:2729-ÖİK:681, Ankara 2007, s.53.

b) Toplumsal Hayata Katılım ve Erişebilirlik

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde, birçok devletin yasama faaliyetine de yanısıra bir politika değişimi yaşanmıştır. Engelli bireyin topluma adapte olmasına olanak sağlama ve readaptasyon ile farklılığını gizlemeye çalışma amacı, yerini işlevsel farklılıkları bulunan tüm bireylerin toplumsal hayata tutunmasını sağlama amacına bırakmıştır.²⁰² Bu kapsamda engelliler alanında temel alınan kavram, fırsat eşitliğidir. Engelli bireyin, toplumun diğer üyeleriyle eşit fırsatlara sahip olmasının önündeki engellerin başında sosyal hayata katılım kısıtlamaları ve erişebilirlik sorunları gelmektedir.²⁰³ Sosyal hayata katılım kısıtlamaları bireyin, sadece sağlık, eğitim gibi kamu hizmetlerinden yararlanmasını engellememekte; aynı zamanda birçok temel hak ve özgürlüğü de kullanılmaz hale getirmektedir.²⁰⁴ Engelli bireyin erişebilirlik sorunu ise, katılım kısıtlamalarının, toplumun organizasyonundan kaynaklanan sebeplerini işaret etmektedir.²⁰⁵ Bu kapsamda sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin yanında, engellinin toplumsal hayata katılımı ve erişebilirliğin sağlanmasına yönelik diğer sosyal düzenlemelere de, konuyla ilgisi olduğu ölçüde yer verme gereği duyulmuştur.

Engelli bireyin toplumsal hayata katılımı en temelde, demokratik haklarını kullanabilmesini gerektirir. Nitekim 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun²⁰⁶, un 4381 sayılı Kanun'la değişik 74. maddesi uyarınca, “*Özürlü seçmenlerin oylarını rahatlıkla kullanabilmeleri için gerekli tedbirler alınır*”. 2007 yılında yapılan genel seçimlere kadar, bu amaçla herhangi bir önlem alınmamıştır. Ancak Yüksek Seçim Kurulu'nun 07.05.2007 tarihli ve 2007/241 sayılı kararı ile kabul edilen 2007/10 sayılı Seçmen Kütüğünün Güncelleştirilmesi Usul ve Esaslarını Gösterir Genelge ile, engellilik halinin seçmen kütüklerine geçirilmesi düzenlenebilmiştir. Aynı doğrultuda 09.05.2007 tarihli ve 2007/247 sayılı Yüksek seçim Kurulu kararı ile kabul edilen 22 Temmuz 2007 Pazar

²⁰² Michel Fardeau, Concilier Non-Discrimination et Compensation, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.51.

²⁰³ Dominique Crombecque / Josée Mukendi, Le Handicap, Désavantage Social, Déficiences Motrices et Handicaps, Aspects Sociaux, Psychologiques, Médicaux, Techniques et Législatifs, Troubles Associés içinde, Association des Paralysés de France, Paris, 1996, s.10; Bilgehan Yılmaz Çakmak, Engellilerin Sosyal Hayata Katılmasında Fiziksel Çevre Düzenlemelerin Rolü, Öz-Veri Dergisi, Aralık 2006, C.3, S.2, s.865-866.

²⁰⁴ Annie Triomphe, Une Législation Ambitieuse, Des Résultats Mitigés, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.38; Gül, s.80-83.

²⁰⁵ Sanchez, s.48.

²⁰⁶ 2 Mayıs 1961 tarihli 10796 sayılı RG.

Günü Yapılacak XXIII. Dönem Milletvekili Genel Seçiminde Sandık Kurullarının Görev ve Yetkilerini Gösterir Genelge'nin sandığın konulacağı yerin belli edilmesine ilişkin 7. maddesi uyarınca, "(...) Özürlü seçmenlerin kayıtlı olduğu sandık listelerine ait sandıklar, bunların rahatlıkla oy kullanmalarını sağlamak amacıyla binaların uygun yerlerine konulur".

Engellilerin hayata katılımına ilişkin olarak, vatandaşlık bağıyla yakından ilgili olan bir diğer konu hak arama özgürlüğüdür. Bu kapsamda engellilerin sağlık ve eğitim gibi kamusal hizmetler kadar, yargısal faaliyetlerin yürütüldüğü ve hatta noterlik gibi hukuki işlemlerin tesis edildiği yerlere erişimi büyük önem arz etmektedir. Nitekim İstanbul 2. İdare Mahkemesi, tanık sıfatıyla mahkemeye çağırılan ve fakat gerekli yapının bulunmaması sebebiyle, mahkeme salonuna etraftaki kişilerin kucaklarında taşınarak götürülen bir omurilik felçlisince açılan davada, hizmet kusurunu kabul etmiştir. Mahkeme'ye göre;

"1982 Anayasa'sının 61. maddesinde 'Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.' Hükmüne; 3194 sayılı İmar Kanunu'nun ek 1. maddesinde ise 'Fiziksel çevrenin özürllüler için ulaşılabilir ve yaşanabilir kılınması için, imar planları ile kentsel, sosyal, teknik altyapı alanlarında ve yapılarda, Türk Standartları Enstitüsü'nün ilgili standardına uyulması zorunludur.' hükmüne yer verilmiştir.

*Yukarıda alıntısı yapılan Anayasa hükümleri uyarınca sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısını oluşturan kurumlarının tüm eylem ve işlemlerinde sosyal devlet ilkesini gözetmeleri bir zorunluluktur. Bu ilke uyarınca hiçbir ayırım gözetilmeden tüm vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini hukuk devleti ile bağdaşmayacak şekilde sınırlayan ekonomik ve sosyal engellerin kaldırılması gerekmektedir. Toplum yaşamı içinde varlığı yadsınamayacak kadar büyük boyutlara ulaşan engelli vatandaşların iş yaşamı ve sosyal yaşam içinde demokratik ve medeni bir toplum olmanın gereği olarak daha aktif bir biçimde yer alması bunun için de gerekli önlemlerin alınması gerektiği kuşkusuzdur."*²⁰⁷

Buna göre Mahkeme, devletin erişebilirliğin sağlanması konusundaki yükümlülüğünü sosyal devlet ilkesine dayandırmıştır. Bu kapsamda mahkeme

²⁰⁷ İstanbul 2. İdare Mahkemesi, E.2005/1000 K.2007/2617 T.13.11.2007 (Karar yayımlanmamıştır.)

salonuna etraftaki kişiler tarafından taşınmasının, davacının manevi elem ve acı duymasına yol açtığı kabul edilerek; davacı lehine manevi tazminata hükmedilmiştir.

Bunun yanında gerek katılımın gerekse erişebilirliğin sağlanmasında, engellilik haline göre araç-gereç, rehber hayvan, işaret dili, kör alfabesi gibi alanlarda yapılacak düzenlemeler önem arz etmektedir. Erişebilirlik sorunları, engelli çalıştırma yükümlülüğü ve işverenlere yönelik teşvikler gibi önlemlere rağmen, engelli istihdamında önemli bir gelişme sağlanamamasına yol açmaktadır.²⁰⁸ Bu kapsamda 15.05.2008 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 5763 sayılı Kanun²⁰⁹,un 2. maddesi uyarınca 4857 sayılı İş Kanunu'nun engelli çalıştırma yükümlülüğüne ilişkin 30. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Buna göre bir taraftan engelli çalıştırma zorunluluğu daraltılmış, diğer taraftan engelli işçi çalıştıran işverene sosyal güvenlik yükümlülükleri bakımından teşvik sağlanmıştır. İşverene teşvik sağlanmasının, engelli istihdam politikası bakımından Türk hukukunda önemli bir gelişme olduğu şüphesizdir. Buna karşın, istihdam pazarında engelliye zayıf bırakan, öncelikle eğitim ve sağlık gibi hizmetlere erişim ve böylece giderek istihdam pazarında bir değer haline gelmesini sağlayacak olan kişisel gelişim olanaklarından mahrumiyettir.²¹⁰ Engelli istihdamı politikasında, önem sırası değil ve fakat öncelik sırası bakımından, engellinin nitelikli işgücü haline gelmesini sağlayacak olanakların önü açılmalıdır.²¹¹ Aksi halde dünyadaki birçok örnekte görülebileceği gibi istihdam zorunluluğu, engelliye çalışmaksızın ödenen ücretlere ve dolayısıyla özel sosyal yardım hizmetine dönüşebilecektir. Öte yandan engelli bireyin çalışması için, işyerine erişiminin de sağlanması zorunludur.²¹² Bu kapsamda, işverene sağlanan prim teşviklerinin, işyerinde gerekli erişebilirlik düzenlemelerinin yapılmasında kullanılması öngörülebilecektir. Nitekim bu konuda işverene getirilecek yükümlülüklerin önemi, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin raporlarında da yer almaktadır.²¹³

²⁰⁸ Managing Disability In The Workplace, International Labour Office, Genevre, 2002, s.33.

²⁰⁹ 26.05.2008 tarihli 26887 sayılı RG.

²¹⁰ Altan, s.29; Alpagut, s.153.

²¹¹ Dilek Kurt, Özürlü Çalıştırma "Zorunluluğunda" Çağdaş Model, Mercek, Ocak 2001, Yıl 5, S.21, s.132-134.

²¹² Fatih Uşan, Özürlü Çalıştırma Yükümlülüğüne Aykırılığın Müeyyidesi Yirmidörtmilyon Türk Lirası, Mercek, Nisan 1999, Yıl 3, S.6, s.74; Gülsevil Alpagut, 4857 sayılı Yasa'da İşverenin Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru Çalıştırma Zorunluluğu, Mercek, Nisan 2004, Yıl 9, S.34, s.124.

²¹³ Conclusion XVIII-2, Introduction Générale, Aralık 2007, parag.11.

5378 sayılı “Özürllüer” Kanunu ile, kamusal ve özel binalara erişebilirliğin sağlanması yönünde önemli kabul edilebilecek bir adım atılmıştır. Kanun’un geçici 2. maddesi uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarına ait mevcut resmi yapılar, mevcut tüm yol, kaldırım, yaya geçidi, açık ve yeşil alanlar, spor alanları ve benzeri sosyal ve kültürel alt yapı alanları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılmış ve umuma açık hizmet veren her türlü yapıların; Kanunun yürürlüğe girdiği 07.07.2005 tarihinden itibaren yedi yıl içinde özürllülerin erişebilirliğine uygun duruma getirileceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu düzenlemelerin, yapı faaliyetlerinde ihtiyaç duyulan süre ve maliyet bakımından, planlı olarak hayata geçirilmesi gerekmektedir. Ancak 5378 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinin üzerinden neredeyse 3 yıl geçmiş olmasına rağmen; söz konusu düzenlemelerin planlı ve düzenli biçimde uygulamaya geçirildiğini söylemek mümkün değildir.

Erişebilirlik ve katılımın gereklerinden bir diğeri de iletişim olanaklarının sağlanmasıdır. Bu alanda işaret dilinin eğitimde, sınavlarda, yarışmalarda geçerliliği olan, resmi dil olarak kabul edilmesi gerekmektedir. 5378 sayılı Kanun ile iletişim olanakları konusunda bir düzenleme getirilmemiş olmakla birlikte; SHÇEK ve Milli Eğitim Bakanlığı işbirliği ile işaret dilinin kullanımı için sağlanabilecek bazı hizmetler mevcuttur. SHÇEK Kanunu uyarınca, işitme ve konuşma özürllülerine gerek görüldüğü hallerde tercümanlık yapmak üzere illerde işaret dili bilen personel görevlendirilir. Personelin işaret dili öğrenmesi için gerekli kursların verilmesi sağlanır. SHÇEK Genel Müdürlüğü’nün her il bünyesinde, en az bir personelini işaret dili tercümanı olarak görevlendirmesi gerekmektedir. Görevlendirilen personele verilecek işaret dili eğitimi, SHÇEK Genel Müdürlüğü tarafından, Milli Eğitim Bakanlığı ile işbirliği içerisinde düzenlenir. Dil ve konuşma bozukluğu olan işitme engelli bireylerin, işaret dili tercümanlığı hizmetinden yararlanmasına ilişkin esaslar İşaret Dili Tercümanlığı Hizmeti Verecek Personelin Yetiştirilmesi ile Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik²¹⁴ ile düzenlenmiştir. Yönetmelik’in 8. maddesine göre işaret dili eğitimi alan personel asli görevini sürdürecektir ve ihtiyaç halinde tercümanlık hizmeti sunacaktır. Ayrıca eğitim alan personelin, İl Müdürlüğü tarafından mesai saatleri içinde diğerk kamu ve kuruluşlarının işaret dili tercümanlık talebini karşılamak üzere görevlendirilmesi mümkündür. Yönetmelik’in geçici 1. maddesi uyarınca “*Mevcut personelin yeterli olmaması durumunda, işaret dili*

²¹⁴ 19.08.2006 tarihli 26264 sayılı RG.

tercümanlığı ve öğreticiliği yapan yüksekokul mezunu, bulunamaması halinde lise mezunları arasından sertifikası olanlar mevzuat çerçevesinde çalıştırılabilir.”

İşaret dili tercümanlığıyla görevli personelin görev ve yetkileri, Yönetmelik’in 7. maddesinde yer almaktadır. Buna göre personelin görev ve yetkileri; “iştirme özürülü, dil ve konuşma bozukluğu olan özürülü bireyler ile iletişim kurulmasını sağlamak; Tercümanlık hizmetlerine ilişkin belgeleri imzalamaya yetkili olmak; yasal işlerde, yeminli tercüman olarak görev yapmak; yaptığı görüşme ve çevirilerin raporunu tutmak, dosyalamak ve raporun bir nüshasını ilgili kurumun talebi halinde göndermek” olarak tespit edilmiştir.

Bu kapsamda son yıllarda, engellilerin toplumsal hayata katılımını ve erişebilirliğini sağlayacak önemli düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte, bu düzenlemelerin bir bütünlük arz etmediği ve tedbirlerin alınmasında geçici önlemler alınma yoluna gidildiği görülmektedir. Öte yandan engellilerin toplumla bütünleşmesinde önemli bir yere sahip olan istihdam konusunda, katılım ve erişebilirliğin hala göz ardı edildiği açıktır. Hukuki düzenlemelerde öngörülen tedbirlerin hayata geçmesinde ve amacına ulaşmasında, uygulayıcılar büyük etkiye sahiptir. Bu kapsamda ikinci bölüm sosyal yardım ve sosyal hizmetleri sağlayan kurumlara ayrılmıştır.

B) Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetleri Sağlayan Kurumlar

Türk hukukunda bir taraftan merkezi idare bünyesinde kurulmuş kamu kurumları ile bakanlıklar, diğer taraftan yerel yönetimler tarafından, çeşitli alanlarda yürütülen sosyal hizmet ve sosyal yardım faaliyetleri bulunmaktadır. Engelliler özelinde de aynı bölünmüşlük görülmekle birlikte, 2005 yılında 5378 sayılı “Özürümler” Kanunu ile sosyal hizmet alanında getirilen düzenlemeler, yerel yönetimlere yönelik olmuştur. Diğer taraftan Türk sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu “reform” sürecine rağmen, sosyal hizmet alanında SHÇEK ve sosyal yardım alanında Emekli Sandığı tarafından yürütülen ve 5502 sayılı Kanun²¹⁵,un 15. maddesi uyarınca Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü’ne devredilen faaliyet, bu sürecin dışında tutulmuştur.

²¹⁵ 20.05.2006 tarihli 26173 sayılı RG.

Sosyal güvenlikte “reform” sürecinin dışında bırakılan sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanlarında, mevcut yapının sorun ve yetersizlikleri, bu alanda önemli bir boşluk yaratmıştır. Bu boşluk, 5378 sayılı “Özürölüler” Kanunu’na da yansıyan ademi merkeziyetçilik eğilimi ile işaret edilen yerel yönetimler tarafından, zaten tartışmalı olan faaliyet alanlarına sosyal hizmet ve sosyal yardımları da almak suretiyle doldurmak istenmektedir. Ancak söz konusu eğilim, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarındaki tartışmalarla birlikte, sosyal hizmet ve sosyal yardımların hak niteliğini giderek geriye götürmekte ve kamu hizmetinde eşitlik, norm ve standart birliği ilkelerini uygulanmaz hale getirmektedir.²¹⁶ Açıklanan sebeplerle engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetleri sağlayan kurumları, merkezi idare ve yerel yönetimler ikileminde incelemek gerekmektedir.

1) Merkezi İdare

Bazı kamu hizmetleri için sermaye ve uzmanlık gereksiniminin, merkezden yönetimi zorunlu kıldığı ileri sürülmektedir.²¹⁷ Buna karşın, taşıdığı özellik ya da teknik yapısı sebebiyle merkez tarafından, gerektiği gibi yerine getirilemeyen kamu hizmetleri vardır. Bu sebeple hizmetin teknik bilgi ve uzmanlığın ışığı altında daha rasyonel ve hizmet gereklerine daha uygun bir biçimde yürütülebilmesini sağlamak amacıyla, kamu kurumları oluşturulmaktadır. Kanunla kurulan kamu kurumları, devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzelkişilik altında; kendisine ait bütçe, personel ve mallarıyla; sınırları tespit edilmiş bir hizmet alanında faaliyet gösterirler.²¹⁸

Türk hukukunda süreklilik arz eden sosyal hizmet ve sosyal yardım faaliyetleri, ağırlıklı olarak merkezi idare bünyesindeki kamu kurumları tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak bu kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği sebebiyle, gerek finansal kaynaklar gerekse teşkilat ve personelin verimli şekilde kullanılamamaktadır.²¹⁹ Kişilere sağlanan hizmet ve yardımlarda, belli bir standardın

²¹⁶ Bu eğilimin söz konusu hizmetlerin kamu hizmeti olma niteliği, özgürlükçü ve eşitlikçi bir demokrasiye ulaşma ve sosyal dışlanmayla mücadeledeki yeri ve özellikle eşitlik ilkesi karşısında getirdiği sakıncalara ilişkin olarak bkz. Sezai Temelli, Sosyal Hizmetlerin Yerel Yönetimlere Devri Hakkında Yasa Tasarısı (Bilimsel Eleştiriler) içinde, İstanbul, 2007, s.33-36.

²¹⁷ İsmet Giritli/Pertev Bilgen/Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, İstanbul, 2001, s.171.

²¹⁸ Duran, s.188; Giritli/Bilgen/Akgüner, s.180.

²¹⁹ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT:2729-ÖİK:681, Ankara 2007, s.65.

ve eşitliğin sağlanması önündeki en önemli engellerden biri de, kurumlar arası koordinasyon eksikliğidir.²²⁰

Bu kapsamda süreklilik taşımayan bazı sosyal yardım faaliyetleri de bulunmakla birlikte, özellikle sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren en temel kurum, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'dur. Sosyal sigorta sisteminin dışında kalan engellilere, sosyal yardım yoluyla sosyal güvenlik sağlama işlevi ise, ağırlıklı olarak 2022 sayılı Kanun çerçevesinde ve Emekli Sandığı²²¹ tarafından yerine getirilmektedir. Bu sebeple merkezi idare kapsamında sosyal yardım ve sosyal hizmetleri sağlayan kamu kurumları, SHÇEK ve Emekli Sandığı çerçevesinde incelenecektir. Bunun yanında kamu kurumu niteliği taşımamakla ve icrai faaliyette bulunmamakla birlikte; hukukumuzda münhasıran engelliler alanında faaliyet göstermesi sebebiyle Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı'na da değinme gereği görülmüştür.

a) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu

Yukarıda incelendiği üzere engellilere yönelik bakım, destek ve rehabilitasyon hizmetleri SHÇEK tarafından sağlanmaktadır. 2828 sayılı SHÇEK Kanunu'nun 5. maddesi uyarınca Başbakanlığa bağlı, kamu tüzelkişiliğine sahip, katma bütçeli Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlük, başbakanlık teşkilatı içinde yer alan ve bu nedenle, ayrı bir teşkilata, personele, bütçeye ve mallara sahip bulunmayan devlet bakanına bağlanmıştır. Engellilere yönelik sosyal hizmetler kapsamında Kurum'un sağladığı ya da Kurum'un denetiminde sağlanan bakım ve rehabilitasyon hizmetlerine ilişkin teşkilat yapılanması, hizmet koşulları ve personel olmak üzere temel unsurlar, ilgili mevzuat ile ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve belli standartlara tabi tutulmuştur.

Bu çerçevede bakım hizmetleri, bakıma muhtaç engellinin veya ailesinin tercihinin göre; SHÇEK'e bağlı bakım merkezleri, diğer resmi kurum veya kuruluşlara ait bakım merkezleri ile gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine ait özel bakım merkezleri tarafından verilebilir. Bu merkezlerin her birinin kuruluş ve

²²⁰ Nejla Okur, Özürlülere Yönelik Örgütlenmenin İncelenmesi, T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı Yayınları, N° 15, Ankara, 2001, s. 122.

²²¹ Emekli Sandığı'nın bu faaliyeti 5502 sayılı Kanun'un 15. maddesi uyarınca Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü'ne devredilmiş olmakla birlikte; 2022 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikte gerekli düzeltmelerin tamamı henüz yapılmamıştır.

işleyişine ilişkin usul ve esaslar, ayrı yönetmeliklerle düzenlenmiş olup, Kurum'a ait olmayan bakım merkezlerinin denetiminden de SHÇEK sorumludur. SHÇEK dışındaki kamu kurum ve kuruluşları tarafından açılacak bakım merkezleri Bakıma Muhtaç Özürlülere Yönelik Resmi Kurum ve Kuruluşlar Bakım Merkezleri Yönetmeliği'ne, SHÇEK'e bağlı bakım merkezleri Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik'e, özel bakım merkezleri ise Bakıma Muhtaç Özürlülere Yönelik Özel Bakım Merkezleri Yönetmeliği'ne tabidir.²²² Bakım ve rehabilitasyon merkezlerinin açılacağı binalara, merkezlerde bulunması gereken zorunlu bölümlere, merkezlerin fiziksel koşullarına, merkezlerde istihdam edilecek personelin niteliğine ve atanmasına ilişkin esaslar, yönetmeliklerle ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Belirtmek gerekir ki bu standartların uygulamaya geçmesi, finansman ve uzman personelin sağlanmasına bağlıdır. Nitekim SHÇEK tarafından sağlanan hizmetlerin yetersizliği ve sorunlarına karşı önerilen çözümler; finansman, insan kaynakları, teknik donanım konularında hizmet altyapısının sağlanması yönündedir.²²³ Bu sebeple engellilere yönelik sosyal hizmetlerin başında gelen bakım ve rehabilitasyon hizmetlerini sağlayan kurumlar, bu unsurlara göre incelenecektir.

Bakım merkezlerine ilişkin yukarıda anılan yönetmelikler uyarınca, bakım merkezinin faaliyetine başlaması için istihdamı zorunlu olan personeller söz konusudur. Buna göre gündüzlü hizmet veren merkezlerde müdür, mesleki personel, sağlık personeli, memur, bakıcı, hizmetli, yemek kuruluşta yapılıyorsa aşçı ve merkezin ihtiyaç duyduğu diğer personel çalışır. Yatılı Hizmet veren merkezlerde ayrıca güvenlik görevlisi istihdam edilmelidir. 0-18 yaş grubuna hizmet veren merkezlerde, mesleki personel içerisinde çocuk gelişimcisi bulunmalıdır. Bakım merkezlerinde, her yirmi dört engelli için, bir mesleki personel ve bir sağlık personeli; her altı engelli için bir bakıcı istihdam edilmesi zorunludur. Merkezde istihdam edilen personele, göreve başladığı tarihten itibaren ilk üç ay içinde bir kez ve göreve başladıktan sonra yılda en az bir kez olmak üzere hizmet içi eğitim verilmelidir. Bakım merkezinin idari, mali, hukuki, mesleki ve diğer tüm işlerinin, hizmetin amacına ve mevzuata uygun olarak yürütülmesinden müdür sorumludur.

²²² Anılan yönetmelikler, 30.07.2006 tarihli 26244 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmişlerdir.

²²³ Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyon Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT:2593-ÖİK:605, Ankara 2001, s.78-79.

Bakım merkezlerinde müdür olarak istihdam edilecek kişilerin, lisans mezunu ve Türk vatandaşı olmaları zorunludur. Mesleki personel, aldığı lisans eğitimi ile sosyal çalışmacı, psikolog veya çocuk gelişimci unvanına sahip kişilerden oluşmaktadır.

Bununla birlikte gerek Kurum bünyesinde açılan gerekse Kurum'un denetimine tabi olan bakım merkezlerinde, bu şartların tam anlamıyla gerçekleştirildiğini söylemek güçtür. Bunun en temel sebeplerinden birinin, hizmetlerin sağlanmasında da aksaklıklara yol açan personel açığı olduğu şüphesizdir. Kurum'un yeterli ve uzman personele sahip olmaması, Kurum'un denetimine tabi olan merkezlerin de yeterli düzeyde denetlenememesine yol açmaktadır. Öte yandan bazı personel kategorileri için aranan eğitim düzeyinin, eğitim alanındaki düzenlemelerle uyumlu biçimde düzenlenmemiş olması önemli bir eksikliklerdir. Bu durum, bakıcı personele ilişkin tartışmalarda dile getirilmektedir. Bakım merkezlerinde istihdam edilecek bakıcı personel, bakıma muhtaç özürllülere bakım hizmeti sunabileceğine ilişkin olarak Milli Eğitim Bakanlığı onaylı sertifikası olan ve bakıma muhtaç özürllülere kişisel bakım hizmeti sunan kişidir. Buna karşın 2007 yılında yapılan ve bakım hizmetleri konusunun her yönüyle incelenmesine olanak tanıyan III. Özürllüler Şurası'nda, bakıcı personele ilişkin birçok sorun dile getirilmiştir. Söz konusu sorunların başında, bakıcı personelin eğitim içeriklerinin ve sınırlarının belirlenmemiş olması gelmektedir. Öte yandan bakım hizmetlerine ilişkin standartlar konusunda, yeterli denetim ve yaptırımın sağlanamadığı ifade edilmiştir. Ayrıca bakım personelinin tespit edilmemiş psikolojik problemlerinin; fiziksel, duygusal, sosyal, ekonomik ve cinsel istismara açık olan engellilerin mağduriyetine yol açabilecek nitelikte olduğu belirtilmiştir.²²⁴

Rehabilitasyon merkezlerinde bulunması gereken standart ise Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Özürllülerin Tespiti, İncelenmesi, Bakım Ve Rehabilitasyonuna Dair Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Yönetmelik'in "Hizmet ve İşleyiş" başlıklı 30. maddesi uyarınca özür türüne göre; engellilerin rehabilitasyonu için uygun bir şekilde düzenlenmiş egzersiz salonu, uğraşı terapisi odası, konuşma terapisi odası, spor salonu, işitme terapisi odası, odyoloji odası, eğitim odaları, oyun salonu, dinlenme salonu, günlük yaşam salonu, uygulama atölyeleri, uygulama mutfağı, mutfak, yemek salonu, çamaşırhane, banyo, revir, ambar, depo ve yatakhaneler ile gerekli diğer bölümler bulunur. Rehabilitasyon

²²⁴ Bakım Hizmetleri, s.78.

merkezlerinin kurulması için bulunması zorunlu olan personel, Yönetmelik'in 8. maddesinde yer almaktadır. Buna göre her merkezde ihtiyaca ve Genel Müdürlükçe hazırlanacak standart kadroya göre belirtilen sayı ve niteliklere uygun olarak müdür, müdür yardımcısı, doktor, sosyal çalışmacı, çocuk gelişimcisi, psikolog, fizyoterapist, diyetisyen, çocuk eğiticisi, hemşire, odyolog, öğretmen, özel eğitim öğretmeni, teknisyen, genel idare ve yardımcı hizmetler sınıfından olmak üzere çeşitli personel istihdam edilir. Ayrıca merkezde hizmet ve işleyişiyle ilgili Psiko-Sosyal Servis, Değerlendirme ve Koordinasyon Kurulları bulunmalıdır. Ancak yukarıda bakım merkezlerine ilişkin standartların uygulamaya geçmesi hakkında belirtilen kaygılar, rehabilitasyon merkezleri bakımından da geçerlidir.

Sonuç olarak engellilere yönelik sosyal hizmetlerin başında gelen bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinin sağlanmasına ilişkin norm ve standartların, yönetmelik düzeyinde de olsa, bu biçimde ayrıntılı olarak düzenlenmiş olması önemli bir aşamadır. Bu kapsamda bakım hizmetleri hakkındaki hukuki düzenlemeler, 2006 yılında büyük oranda yenilenmiştir. Ancak uygulayıcı kurum olan SHÇEK'e, bu standartları sağlamak için gereken alt yapı sağlanmamıştır. Zira sosyal güvenlik "reformu"nun dışında tutulan SHÇEK'e ilişkin olarak, yıllardır ifade edilmekte olan finansman ve personel gibi altyapı sorunları varlığını korumaktadır. Bu kapsamda Kurum'un faaliyet alanının genişliği karşısında, finansman sorunları sebebiyle yetersiz kaldığı görülmektedir. Ayrıca sosyal hizmetler alanında çeşitli konularda uzman personel yetiştirmek için gereken eğitim politikası bir türlü geliştirilememiştir. Uzman personel sorunu, sadece yetişmiş uzman eksikliğiyle kalmamış, mevcut uzmanlar da kadro sıkıntısı sebebiyle istihdam edilememiştir.²²⁵ Bu kapsamda sonuç olarak, hukuki düzenlemelerle öngörülen hizmet norm ve standartlarının hayata geçmesi için, uygulayıcı kurumlara gerekli kaynakların sağlanmasının zorunlu olduğu, aksi takdirde yapılan düzenlemelerin bir anlam ifade etmeyeceği belirtilmelidir.

²²⁵ Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyon Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT:2593-ÖİK:605, Ankara 2001, s.38. Rapora göre, SHÇEK Genel Müdürlüğünde çalışan toplam 9.761 personelden ancak % 8.19'u sosyal hizmet uzmanı, % 0.82.si hekim, % 1.61.i psikolog, % 9.28.i öğretmen, % 0.74.ü çocuk gelişimci ve % 3.70.i de çocuk eğiticisidir.

b) Emekli Sandığı

Emekli Sandığı, kamu görevlilerinin sosyal sigortaları alanında faaliyet göstermek üzere, Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuş, kamu tüzelkişiliği haiz kamu kuruluşudur. Kurum, asıl faaliyet alanına ek olarak, engelli ve yaşlılara yönelik sosyal yardım faaliyetinde de görevlendirilmiştir.²²⁶

Türk sosyal güvenlik sisteminde, engellilere gelir güvencesi sağlamaya yönelik sosyal yardımlar 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun”²²⁷ ile düzenlenmiştir. Kanun’un birinci maddesinin ilk halinde, 65 yaşını dolduranların yardıma hak kazanma koşullarından sonra, engellilere ilişkin koşullar düzenlenmişti. Buna göre “65 yaşını doldurmadığı halde başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde malul olduklarını tam teşekküllü hastanelerden alacakları sağlık kurulu raporu ile kanıtlayanlarla durumlarına uygun bir işe yerleştiremeyen sakatlardan, yukarıdaki şartları taşıyan Türk vatandaşlarına da bu kanun hükümlerine göre aynı ölçüde aylık” bağlanmaktaydı. Kanun’un birinci maddesinin anılan dördüncü fıkrası, 5378 sayılı “Özürülüler” Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve engellilere ilişkin düzenleme, Kanun’a eklenen ek-1 madde ile yeniden düzenlenmiştir. 2022 sayılı Kanun uyarınca düzenlenen sosyal yardımlardan yararlanma usul ve esasları, “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik”²²⁸te yer almaktadır.

Muhtaçlık durumunun tespitinde Maliye Bakanlığı ve Emekli Sandığı yetkilidir. 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik’in 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca “*Bakanlık veya Sandık, gerektiğinde il veya*

²²⁶ 06.06.1985 tarihli Danıştay kararına konu olan olayda, Emekli sandığı tarafından yapılan, aylık bağlanması talebinin reddi yönündeki işlem, İdare Mahkemesi kararıyla ve yetkisizlik sebebiyle iptal edilmiştir. Danıştay, 2022 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik uyarınca, söz konusu aylığı ödeyecek kurumun Emekli Sandığı olarak tespit edildiğine ve bu kapsamda aylık bağlama taleplerini değerlendirmeye Emekli Sandığı’nın yetkili olduğuna hükmederek İdare Mahkemesi kararını bozmuştur. DŞ. 10. D. E. 1984/2074 K.1985/1197 T. 06.06.1985, www.kazanci.com.tr

²²⁷ 10.07.1976 tarihli 15642 sayılı RG.

²²⁸ 20.06.2006 tarihli 26204 sayılı RG. 2022 sayılı Kanun’da 5378 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sebebiyle, engellilere yönelik yardımların kapsamı genişlemiştir. Bu sebeple düzenlenen yeni Yönetmelik uyarınca, daha önce aynı konuyu düzenleyen “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik” (06.01.1994 tarihli 21810 sayılı RG.) yürürlükten kaldırılmıştır.

ilçe idare kurullarının soruşturma ve kararları dışında ilgililerin gelir, kazanç ve malları hakkında, kendi personeli veya idari makamlar yolu ile her çeşit soruşturma yaptırmaya, resmi ve özel idari müessese ve ortaklarından ve şahıslardan bilgi istemeye yetkilidir. İstenen bilgilerin verilmesi zorunludur, istenilen bilgiyi vermeyenler veya yanlış bilgi verenler hakkında genel hükümlere göre ceza kovuşturması yapılır.” Kişilerin temel hak ve özgürlüklerini ihlal edebilecek böyle bir araştırma yetkisinin, kanunla verilmesi gerekirdi.

Sosyal güvenlik “reformu” kapsamında, sosyal sigorta kurumları, 5502 sayılı Kanun uyarınca kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu’nun çatısı altında toplanmıştır. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu²²⁹ uyarınca “Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur”. Şu halde 2022 sayılı Kanun ile Emekli Sandığı’na verilmiş olan görevler, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yerine getirilecektir. Buna göre sosyal güvenlik “reformu” kapsamında engellilere yönelik hak niteliğinde ve sürekli olan sosyal yardımlar, sadece uygulayıcı kurum bakımından etkilenmiş olup, bu yardımların sağlanmasına ilişkin 2022 sayılı Kanun aynen yürürlükte kalmıştır. Ayrıca 2022 sayılı Kanun’un, 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 92. maddesinin birinci fıkrasıyla değişik üçüncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca aylıklar “*Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından belirlenecek ödeme gün ve dönemlerinde peşin olarak ödenir. Aylığa hak kazanma başlangıç tarihi ile ilk aylık ödemesinin yapıldığı ödeme döneminin ilişkin olduğu aya kadar olan haklar için ise defaten ödeme yapılır*”.²³⁰ Anılan 92. maddeyle aynı zamanda 2022 sayılı Kanun’a eklenen geçici madde-1 uyarınca özürlü aylığı affı getirilmiştir. Buna göre; “*Bu Kanun kapsamındaki kişilere bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar yersiz ödenen ve geri alınması gereken aylıklar ile bunlardan doğan ceza ve faizler terkin edilmiştir. İlgililer hakkında herhangi bir idari ve icrai takibat yapılmaz.*”

²²⁹ 20 Mayıs 2006 tarihli 26173 sayılı RG.

²³⁰ Maddenin değişiklikten önceki haline göre hak sahiplerine bağlanan aylıklar, 1 Mart tarihinden başlamak üzere, 3 ayda bir peşin olarak verilmekteydi.

c) Özürlüler İdaresi Başkanlığı

Türk hukukunda engellilere yönelik sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların, kişi bakımından kapsamı son derece dar tutulmuş olmasının yanında; bu şartların mevcudiyetinin araştırılması için geçirilen bürokratik süreç, sosyal korumadan yararlanacakları yıldıracak niteliktedir.²³¹ Ayrıca kurumlar arası uyumun sağlanmamış olması, uzman personel açığı, finansman konularındaki eksiklikler; hak sahipliğinin tespiti aşamasının uzun zaman almasına sebep olmaktadır. Bu kapsamda “*özürlülere yönelik hizmetlerin düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini temin etmek için; ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, özürlüler ile ilgili ulusal politikanın oluşmasına yardımcı olmak, özürlülerin problemlerini tespit etmek ve bunların çözüm yollarını araştırmak üzere*”, Başbakanlığa bağlı Özürlüler İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.²³²

Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı'nın görevi, ihtiyaç sahiplerine doğrudan icrai hizmet sunmak olmayıp, sosyal politikaların oluşturulmasında gerekli verileri toplamak ve kurumlararası koordinasyonu sağlamaktır.²³³ Bu kapsamda kuruluşundan bu yana, Özürlüler İdaresi Başkanlığı tarafından, birçok farklı alanda araştırma, inceleme ve yayın faaliyetleri yapılmış ve böylece hem konu hakkında oluşturulacak sosyal politikalar hem de bilimsel çalışmalar için önemli bir altyapı hazırlanmıştır.

Engellilere yönelik hak niteliğinde sosyal hizmet ve sosyal yardımlar konusunda en önemli sorunlardan biri olan kurumlararası koordinasyon sorununu çözmek üzere Özürlüler İdaresi Başkanlığı'nın kurulması, bu alanda yaşanan kırılma noktalarından biri olarak kabul edilmektedir.²³⁴ Nitekim 571 sayılı KHK'nın 3. maddesi uyarınca Başkanlığın görevleri kapsamlı olarak düzenlenmiştir. Buna göre Başkanlık;

“- Özürlülüğün önlenmesi, eğitim, istihdam, rehabilitasyon, topluma uyum ve diğer konularda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak,

²³¹ Güzel/Okur, s.627.

²³² Özürlüler İdaresi Başkanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında 25.3.1997 Tarihli 571 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 30.5.1997 tarihli 23004 sayılı Mükerrer RG. (Yetki Kanununun Tarihi: 3.12.1996 No: 4216)

²³³ Sözer, s.104.

²³⁴ Süleyman Yançatoral, Toplumla Bütünleşme Sürecinde Özürlüler ve Sosyal Hizmet, Sosyal Hizmet Sempozyumu 1997, Ankara 1998, s.5.

- Özürlülere yönelik olarak faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlardaki gelişmeleri takip etmek, sorunlarını ve çözüm yollarını araştırmak, bu konuda teklifler hazırlamak ve hazırlatmak,

- Özürlülerle ilgili konularda inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, istatistikî bilgilerin toplanmasını ve veri tabanı oluşturulmasını sağlamak, bu konuda projeler hazırlamak ve hazırlatmak, bunları incelemek, değerlendirmek ve uygulamak,

- Özürlülerle ilgili uluslararası gelişmeleri takip etmek, antlaşma ve sözleşmelerin ülkemizdeki uygulamalarını izlemek ve değerlendirmek,

- Özürlülerle ilgili kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ve kanun tekliflerini incelemek, görüş bildirmek ve bu konuda teklifler hazırlamak,

- Gönüllü kuruluşlar ve yerel yönetimlerle işbirliği yapmak, ortak projeler hazırlamak ve sunulan projeleri desteklemek,

- Görev alanları ile ilgili konularda görsel ve yazılı basın, yayın ve tanıtma faaliyetlerinde bulunmak, eğitim amaçlı filmler yaptırmak,

- Yürürlükte bulunan mevzuata dayanılarak münhasıran özürlülere tanınan hak ve hizmetlerden yararlanmada kullanılmak üzere kimlik kartı hazırlamakla” görevlidir.

Hukumumuzda sosyal hizmet ve sosyal yardım alanlarındaki görev, yetki ve kaynak karmaşası nazara alındığında, Başkanlığa, özellikle koordinasyon alanında verilen görevlerin zorluğunu kabul etmek gerekir. Zira böyle bir koordinasyonun sağlanması, bir taraftan sosyal politikaya ilişkin planlama çalışmalarını; diğer taraftan da yerel yönetimlerden kamu kurumlarına ve bakanlıklara kadar, farklı teşkilat unsurları arasında görev, yetki ve kaynak düzenlemelerini gerektirir. Böyle bir koordinasyon, mevcut personel ve finansman kaynaklarının en iyi şekilde kullanılmasını, hizmet ve edimlerde norm ve standart birliğini sağlayabilecektir. Bu kapsamda Başkanlığın, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, idari yetkiye dayalı bir ilişkisi olması zorunludur.

Buna karşın Başkanlığın kuruluş ve görevlerine ilişkin 571 sayılı KHK’da, yetkiye ilişkin hiçbir düzenleme yer almamıştır. Bunun yanında, KHK’nın 3. maddesinde sayılan bu görevlerin, hangi usullere göre gerçekleştirilebileceği

düzenlenmemiştir. Dahası mevcut hukuki durumda, sosyal hizmet ve sosyal yardımların koordinasyonu ile görevli başka kamu kurumları vardır. Nitekim 2828 sayılı Kanun'un 9. maddesi uyarınca SHÇEK, sosyal yardım ve sosyal hizmetle ilgili politikaları belirleyerek ilgili kurumlararası koordinasyonu sağlamakla ve personeli eğitmek ve görevlendirmekle görevlidir.

Sonuç olarak Başbakan'a tanınan yetkiyle, Başbakanlık bünyesinde kurulmuş ve ayrı teşkilatı, bütçesi, personeli bulunmayan bir devlet bakanlığına bağlanmış olan Özürlüler İdaresi Başkanlığı, engellilere yönelik hizmet ve edimlerin koordine edilmesi ve sosyal politikaların geliştirilmesi alanında görevli ve fakat yetkisiz bir kurum yapısında bulunmaktadır. Oysa hukukumuzda da uygulama alanı bulan kamu kurumu kavramı, gerek yukarıda anılan tanım gerektirse ayrı bir tüzelkişilik, personel, teşkilat ve bütçe gibi avantajlar sağlaması sebebiyle; böyle bir koordinasyon görevi için daha uygun olabilecektir. Bu kapsamda Özürlüler İdaresi Başkanlığı'na kamu kurumu nitelikleri kazandırılması ve diğer idari birimlerle olan ilişkilerinde sahip olacağı yetki alanının düzenlenmesi gerekmektedir.²³⁵

2) Yerel Yönetimler

İdare teşkilatının yapısı ve kamu hizmetlerinin görülmesinde merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki iş bölümü, idari yapıya ilişkin tercih konusu olup, her iki idare sisteminin de yarar ve sakıncaları olduğu kabul edilmektedir.²³⁶ Bu kapsamda Türkiye'de ve dünyada, merkezi idare tarafından yürütülen bazı hizmetlerin giderek yerel yönetimlere bırakılması eğilimi söz konusu olmuştur.²³⁷ Genel olarak sosyal haklar ve özellikle sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde yaşanan ademi merkezîyetçilik eğiliminde, gerek hak sahiplerinin ve ihtiyaçların tespitinin yerel

²³⁵ Söz konusu koordinasyon bozukluklarını çözüm için icracı bir bakanlık kurulması da önerilmektedir; Bakım Hizmetleri, s.57.

²³⁶ İdari merkezîyetçilik ve ademi merkezîyetçiliğin yarar ve sakıncaları hk. bkz. Metin Günday, İdare Hukuku, 7. Bası, Ankara 2003, s. 57-69. Ancak anayasal ya da yasal düzenlemelerle yapılacak bu tercihin, söz konusu devletin yapısı kadar tarihi, ekonomik, sosyal ve coğrafi özellikleriyle de bağlı olduğu açıktır, Duran, s.46; Ayayadın, s.145. Ayrıca merkezi idare ve mahalli idareler arasında görev bölüşümü ve yetki bölüşümü ile mahalli idarelerin denetlenmesi hk bkz. Halil Nadaroğlu/Ruşen Keleş, Merkezi ve Mahalli İdarelerarası İlişkiler (Ortak Bildiri), Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler (Uluslararası Seminer, 5-6-7 Şubat 1982), İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, s.411-417.

²³⁷ Bu eğilimin sebepleri ve özellikle sosyal hizmetler bakımından tarihçesi için bkz. Adalet Alada, Sosyal Hizmet Boyutunda Yerel Yönetimlerde Çocuk, Sosyal Hizmetlerin Yerel Yönetimlere Devri Hakkında Yasa Tasarısı (Bilimsel Eleştiriler) içinde, İstanbul, 2007, s.14-20.

düzeyde kolaylaşması, gerekse merkezi idarenin bu hizmet maliyetinden kurtarılması amacı etkili olmaktadır.²³⁸

Türk idare sisteminde yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki işbölümüne ilişkin tercihler, anayasa tarafından belirlenmiştir. Anayasa'nın 123. maddesine göre Türk idaresinin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanan karma bir sisteme sahiptir. Bu sistem uyarınca yerel yönetimler, “mahalli müşterek ihtiyaçları”; yani belli bir yörede oturanlara, salt orada oturmaları dolayısıyla ortaya çıkan gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuş, kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmıştır.²³⁹ Buna göre mahalli ve müşterek nitelikte olmayan, yani hukuki etkileri ve sonuçları tüm ülkede geçerli olan, tek merkezden koordine edilmesi ve tüm ülkede aynı şekilde yerine getirilmesi gereken görevlerin yerel yönetimlere verilmesi mümkün olmamalıdır.²⁴⁰ Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, yerel yönetimler tarafından karşılanacak bu ortak ihtiyaçlar, kanunla düzenlenir.²⁴¹ Böylece yerel yönetimlerin görev ve yetkileri konusunda, genellik ilkesi değil, liste ilkesi benimsenmiş olmakla birlikte bu konuda esneklik, yasal düzenlemeler ile sağlanmaktadır.²⁴²

Hukukumuzda “mahalli idare” kavramı altında, il özel idaresi ve belediye teşkilatları bulunmakla birlikte; yerel yönetimlerde görev ve yetkiler, ağırlıklı olarak belediyelerde toplanmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu²⁴³, nun 19. maddesi gibi, 5393 sayılı Belediye Kanunu²⁴⁴, nun 14. maddesi ile belediyenin görev ve sorumlulukları, alanlarına göre liste halinde tespit edilmiştir. Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde ise “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak”, belediyenin yetki ve imtiyazları içerisinde sayılarak; yerel yönetimlere genel bir yetki devri yapılmıştır.²⁴⁵ Kamu yönetim reformunun getirdikleriyle birlikte, bugün Türk idare sisteminde yerel yönetimlerin, “*yetki alanlarındaki halkın, o yörede yaşamaları sebebiyle ortaya çıkan müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla*” sınırlı bir hizmet alanına sahip olduklarını

²³⁸ Alparslan Işık, Yerelleşme, Kamu Yönetim Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (2), Özel Sayı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, No: 60, Kasım 2003, s.2.

²³⁹ Günday, s.64.

²⁴⁰ Ayayadın, s.160.

²⁴¹ Giritli/Bilgen/Akgüner, s.179; Karahanoğulları, s.279.

²⁴² Karahanoğulları, s.280.

²⁴³ 14 Nisan 1930 tarihli 1471 sayılı RG., 3.t. Düstur, C.11, s.80. (Mülga)

²⁴⁴ 13 Temmuz 2005 tarihli 25874 sayılı RG.

²⁴⁵ Karahanoğulları, s.280.

söylemek güçtür.²⁴⁶ Ancak kamu hizmetlerinin, yapısı gereği bağımsız bütçeli belediyelere bırakılması; kamu hizmeti alanında, ülkenin her noktasında eşitliğin sağlanmasını tehlikeye sokmaktadır.²⁴⁷ Bu kapsamda “geri kalmış ya da az gelişmiş bölgelerin kalkınma ve ilerleme şansları zayıf kalacağı gibi; gelişmiş yerler daha da büyüyerek ve güçlenerek, bölgeler arasındaki denge büsbütün bozulabileceği” belirtilmektedir.²⁴⁸

Ademi merkezîyetçilik eğilimi, engellilere sağlanan sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda da etkili olmuş; 5216 ve 5393 sayılı Kanun’lar ile Belediyelere, engellilere yönelik birçok alandan hizmet verme görevi getirilmiştir. Ancak “sosyal devlet anlayışının bir uzantısı” olarak yorumlanan²⁴⁹ bu düzenlemeler uyarınca engellilere sağlanan hizmetlerin, hak niteliği taşımadığı belirtilmelidir. Öte yandan hizmet sağlama yöntemleri ve hizmet kapsamında sağlanan edimlere ilişkin olarak norm ve standart birliği bulunmamaktadır. Bu kapsamda engellilere sağlanan sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda, coğrafi konuma göre önemli farklılıklar ve eşitsizlikler meydana gelmiştir.

a) Engellilere Yönelik Ademi Merkezîyetçilik Uygulamaları

5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca; “*Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürllüler merkezini oluşturmak*”, belediye başkanının görevleri arasındadır. Bu hizmet ve yardımlar, Kanun’un 60. maddesinde, belediyenin giderleri arasında da yer almıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu²⁵⁰, nun 7. maddesinde Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Maddenin, Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin birinci fıkrasının (v) bendi uyarınca; “*Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik*

²⁴⁶ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT:2729-ÖİK:681, Ankara 2007, s.54; Şebnem Gökçeoğlu Balcı, Sosyal Yardım ve Hizmetler Ekseninde Kamu Yönetimi Reformu, Hukuk ve Adalet, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran 2004, s.116. Yerel yönetimlerin görev ve yetki alanındaki bu genişleme, demokratikleşme olarak da yorumlanabilmektedir; İl Han Özay, Günışığında Yönetim, İstanbul 2002, s.184.

²⁴⁷ Giritli/Bilgen/Akgüner, s.183; Günday, s.65.

²⁴⁸ Duran, s50.

²⁴⁹ Yalçın Akdoğan, Merkezi ve Yerel Yönetimler Açısından Özürllüler Sosyal Politikası, Öz-Veri Dergisi, Aralık 2006, C.3, S.2, s.842.

²⁵⁰ 23.07.2004 tarihli 25531 sayılı RG.

her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettiirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak” Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasındadır. Maddenin ikinci fıkrasının (d) bendine göre ise, ilçe ve ilk kademe belediyeleri, “Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; (...) yaşlılar, özürllüer, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmakla” görevli ve yetkilidirler. 5216 sayılı Kanun’da Büyükşehir belediye başkanının görevleri arasında “Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllüerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürllü merkezleri oluşturmak” (m.18/f.I/b.m) sayılmıştır. Buna paralel olarak “Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllüer yaplacak sosyal hizmet ve yardımlar” Büyükşehir belediyesinin giderleri arasındadır (m.24/f.I/b.j).

Görüldüğü gibi Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu, engellilere yönelik sosyal hizmet ve sosyal yardım faaliyetlerinde bulunmalarına imkân tanıyan, genel bir yetki ve görev alanı tespit etmiştir. Buna karşın Belediyeler Kanunu’nda “özürllüer merkezinin” kurulmasından bahsedilmekle birlikte; geniş bir alanda engellilere yönelik sosyal hizmet sağlaması öngörülen ve bu amaçla mevzuatımızda ayrıntılı olarak düzenlenmiş olan “özürllü hizmet birimleri”nin kuruluşu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile düzenlenmiş ve bu görev, Büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na, 5378 sayılı “Özürllüer” Kanunu ile 2005 yılında eklenen ek madde-1, özürllü hizmet birimlerinin kurulmasını öngörmüştür. Şu halde Türk hukukunda, engellilere sosyal hizmet sağlamak görevi büyük oranda yerel yönetimlere bırakılmış olmakla birlikte, özürllü hizmet birimlerinin oluşturulması, Büyükşehir belediyeleriyle sınırlı tutulmuştur.²⁵¹ Belediyelerin verecekleri hizmetlerde öncelik sırası ise, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre “Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate

²⁵¹ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 4. maddesine göre “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla Büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.” Büyükşehir belediyesinin temel görevi, ilçe belediyeleri arasında eşgüdüm sağlayarak kamuya sunulacak hizmetlerin daha ekonomik, düzenli ve verimli biçimde gerçekleşmesini sağlamak, bunun için gerekli birimleri oluşturmaktır. Kanunkoyucu, ilçe belediyelerinin kendi olanaklarıyla gerçekleştiremeyecekleri işlerin, Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılmasını öngörmüştür; Giritli/Bilgen/Akgüner, s.248.

alınarak belirlenir". Bu kapsamda özürlü hizmet biriminin kurulmadığı yerel yönetimlerde ise engellilere yönelik sosyal hizmet ve sosyal yardımlar, belediyelerin faaliyet politikalarına tabi olacaktır.

b) Kamu Hizmetinde Eşitlik İlkesi: Özürlü Hizmet Birimleri Örneği

Büyükşehir belediyelerinde, engellilere ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere özürlü hizmet birimleri kurulması öngörülmüştür. Özürlü hizmet birimlerinin kuruluş ve işleyişine ilişkin esaslar, Büyükşehir Belediyeleri Özürlü Hizmet Birimleri Yönetmeliği²⁵² ile düzenlenmiştir.

Yönetmelik uyarınca özürlü hizmet birimi, özürlülere yönelik toplum temelli rehabilitasyon programlarını uygulamak; birime başvuran özürlü ve ailelerine psiko-sosyal danışmanlık ve rehberlik hizmeti vermek; bilgilendirme, bilinçlendirme, mesleki rehabilitasyon ve mesleki eğitim sağlamak; ihtiyaç halinde engellilerin, durumlarına uygun araçlarla buldukları mekânlardan hastane, okul ve rehabilitasyon merkezi gibi yerlere ulaşımını sağlamakla görevlidir. Anılan hizmetler, özürlü hizmet birimlerinde istihdam edilen sosyal çalışmacı, psikolog, psikolojik danışmanlık ve rehberlik uzmanı, eğitimci ve teknik öğretmenler tarafından düzenlenmektedir.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile öngörülen özürlü hizmet birimlerinin kuruluşu, Büyükşehir belediyelerine zorunlu görev olarak getirilmiştir. Buna karşın 2005 yılından bu yana birçok Büyükşehir belediyesinde özürlü hizmet birimi kurulamamıştır. Özürlü hizmet biriminin kurulduğu Büyükşehir belediyelerinin kendi aralarında da, engellilere sağlanan sosyal hizmet ve sosyal yardımlar konusunda standart sağlandığını söylemek güçtür.

2007 yılının sonu itibariyle Türkiye’de 16 adet Büyükşehir belediyesi bulunmakta olup; bu belediyelerin engellilere sağlamakta oldukları sosyal hizmet ve sosyal yardımlar arasında çok büyük farklılıklar bulunduğunu söylemek mümkündür. Engellilere sağlanan sosyal hizmet ve sosyal yardımlar konusunda önde gelen Büyükşehir belediyeleri arasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi bulunmaktadır. 12.460.170 nüfusu bulunan İstanbul Büyükşehir Belediyesi Özürlüler Müdürlüğüne

²⁵² 16.08.2006 tarihli 26261 sayılı RG.

bağlı olarak çalışan, 13 adet özürllüler merkezi, 5 adet eğitim ve beceri kazandırma merkezi bulunmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Özürllüler Merkezi kapsamında engellilere ulaşım, evde bakım, rehabilitasyon, meslek ve beceri kazandırma kursları, danışmanlık, hukuki yardım gibi çok çeşitli alanlarda hizmet sağlanmaktadır.

Nüfusu 3.139.745 olan İzmir Büyükşehir Belediyesi kapsamında Engelliler Masası Koordinatörlüğüne bağlı olarak faaliyet gösteren 1 adet engelliler eğitim ve kültür merkezi ve 1 adet engelliler merkezi (İnciraltı) bulunmaktadır. Engelliler Eğitim Merkezinde, uzmanlar tarafından engellerine göre eğitim verilmektedir. İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından engellilere sağlanan sosyal yardımlar kapsamında ise, 2006 yılında 47, 2005 yılında 16, 2004 yılında 44 tekerlekli sandalye dağıtımı bulunmaktadır.

4127051 nüfuslu Ankara Büyükşehir Belediyesi Engelliler ve Rehabilitasyon Şube Müdürlüğü bünyesinde, Görme Engelliler Eğitim ve Teknoloji Merkezi, Engelliler Danışma Merkezi, Engelliler Hizmet ve Rehabilitasyon Merkezi, Engelliler Lokali, Engelliler Ticaret Merkezi kurulmuştur. Müdürlük bünyesinde psikolojik destek hizmetleri, sağlık hizmetleri, sosyal ve kültürel etkinlikler, acil yardım hizmetleri, evde bakım hizmetleri, rehberlik, refakat ve danışmanlık hizmetleri verilmektedir.

Adapazarı Büyükşehir Belediyesi bünyesinde; 5216 Büyükşehir Belediyeler Kanunu gereğince 2006 yılında kurulan Özürllüler Danışma Merkezi; engellilere ait bilgi bankasının oluşturulması, sosyal güvencesi olmayan engellilere 2022 sayılı kanun gereği özürllü maaşı bağlanması, özürllü kimlik kartı alımı, bakıma muhtaç özürllülerin bakım ücretinden yararlanmaları, ücretsiz ulaşım hizmeti verilmesi, ulaşılabilirlik konusunda kaldırım düzenlemelerinin yapılması, engellilere ve ailelerine yerel yönetim olarak sağlık, eğitim, rehabilitasyon, istihdam, hukuki haklar gibi birçok konuda yardım ve danışmanlık görevlerini yürütmektedir.²⁵³

Mersin, Antalya, Bursa, Diyarbakır Büyükşehir Belediyelerinde ise, engellilere yönelik süreksiz hizmet ve yardımlar sunulmakla birlikte, henüz bir özürllüler merkezi kurulmamıştır.

²⁵³ Adapazarı Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, 20.03.2008 tarih ve 917 kayıt nolu bilgi edinme başvurusu cevabı, 27.03.2007

Bu kapsamda yerel yönetimler tarafından sağlanan sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda, norm ve standart birliği bulunmadığı görülmektedir. Öte yandan Türk hukukunda engellilere yönelik sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda yaşanan ademi merkeziyetçilik eğiliminin en önemli sakıncalarından biri, sağlanan yardım ve hizmetlerin hak niteliği taşıması ve ilgililere talep hakkı vermemesidir. Ayrıca sağlanan edimlerin içeriği, kişilerin coğrafi konumlarına göre değişmektedir.²⁵⁴ Bu sebeple Türk hukukunda ağırlıklı olarak yerel yönetimler tarafından sağlanan sosyal hizmetlerde ve sosyal yardımlarda, süreklilik ve standart güvencesi olmadığı gibi; hak niteliği taşımayan yardımlar, yararlanan kişilere dava hakkı ve bu kapsamda hukuki güvence vermemektedir.

²⁵⁴ Gökçeoğlu Balcı, Tutunamayanlar ve Hukuk, s.100. Yazar, sosyal hizmet hakkı tartışmasına ilişkin olarak, sosyal hizmetlerin hak niteliği kazanmasının önündeki engellerden birinin de ademi merkeziyetçilik olduğunu belirtmektedir.

SONUÇ

İstihdam temelli yaklaşım sebebiyle engellilere ilişkin sosyal politikalar ve sosyal hukuk sorun teşkil eden engeller yerine, ağırlıklı olarak çalışabilme kapasitesine göre tespit edilen engelli kategorisi üzerine inşa edilmiştir. Bu yaklaşım sosyal güvenlik yöntemleri arasında sosyal sigortanın ön plana çıkmasına; çalışmayanların sosyal güvenliğine ilişkin sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin ise sistemin tamamlayıcı olarak nitelendirilmesine sebep olmuştur. Oysa engelliye bağımsızlık ve fırsat eşitliği sağlama amacının yanında, onu istihdam pazarında bir değer haline getirerek istihdama dâhil etmek için de, kişisel gelişim ve toplumsal hayata katılım olanağı sağlayacak sosyal yardım ve sosyal hizmetler öncelikli öneme sahiptir.

Uluslararası hukuk belgeleri gibi 1982 Anayasası'nda da engelli, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle birlikte anılmaktadır. Ancak engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetlere hak niteliği tanımak konusunda çekingen davranılmakta ve devlet görevi niteliği ön planda tutulmaktadır. Buna karşılık sosyal hizmetlerden farklı olarak sosyal yardımların hak niteliğinin kabul edilmesi yönünde gelişmeler mevcut olup, Türkiye'nin de taraf olduğu Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ile sosyal yardım hakkı tanınmıştır.

Türk pozitif hukukunda engellilere yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetler, hem kapsama alınan kişiler hem de sağlanan edim ve hizmetlerin içeriği bakımından yetersizdir. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanmak, çoğu zaman sağlanan edim ve hizmetlerin amacına hizmet etmeyen şartlara tabi tutulmaktadır. Öte yandan sürekli ve talep edilebilir olan az sayıda sosyal yardım ve sosyal hizmet düzenlemelerinde de, sağlanan edimlerin düzeyi oldukça düşük tutulmuştur. Bu kapsamda Türk hukukunda mevcut olan sosyal yardım ve sosyal hizmetler, engellilikten kaynaklanan sorunlara çözüm getirmek, engelli bireylerin bağımsızlık ve fırsat eşitliğini sağlamaktan uzaktır. Bu amaçlara hizmet eden katılım ve erişebilirlik tedbirleri konusunda ise, son yıllarda gelişmeler yaşanmış olmakla birlikte; bu düzenlemelerin bir bütünlük arz etmediği ve tedbirlerin alınmasında geçici önlemler alınma yoluna gidildiği görülmektedir. Öte yandan engellilerin toplumla bütünleşmesinde önemli bir yere sahip olan istihdam konusunda, katılım ve erişebilirliğin hala göz ardı edildiği açıktır.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin amacına ulaşamamasının sebeplerinden biri de uygulayıcı kurumlara ilişkin sorunlardır. Zira sosyal güvenlik “reformu”nun dışında tutulan SHÇEK’e ilişkin olarak, yıllardır ifade edilmekte olan finansman ve personel gibi altyapı sorunları varlığını korumaktadır. Bu kapsamda Kurum’un faaliyet alanının genişliği karşısında, finansman sorunları sebebiyle yetersiz kaldığı görülmektedir. Ayrıca sosyal hizmetler alanında çeşitli konularda uzman personel yetiştirmek için gereken eğitim politikası bir türlü geliştirilememiştir. Uzman personel sorunu, sadece yetişmiş uzman eksikliğiyle kalmamış; mevcut uzmanlar da kadro sıkıntısı sebebiyle istihdam edilememiştir. Bu kapsamda, hukuki düzenlemelerle öngörülen hizmet norm ve standartlarının hayata geçmesi için, uygulayıcı kurumlara gerekli kaynakların sağlanmasının zorunlu olduğu; aksi takdirde yapılan düzenlemelerin bir anlam ifade etmeyeceği belirtilmelidir. Engellilere yönelik hak niteliğinde sosyal yardımların uygulayıcısı olan Emekli Sandığı ise, sosyal güvenlik “reformu” kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumu’na dâhil edilmiş; ancak sosyal yardımların sağlanmasına ilişkin usul ve esaslar aynen korunmuştur.

Diğer taraftan sosyal yardım ve sosyal hizmetler sistemindeki eksiklikleri, bu alanda yerel yönetimlere verilen görevlerle doldurma eğilimi gözlemlenmektedir. Ancak yerel yönetimler tarafından sağlanan sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda, norm ve standart birliği bulunmamakta; sağlanan yardım ve hizmetler hak niteliği taşımamakta ve ilgililere talep hakkı vermemektedir. Ayrıca sağlanan edimlerin içeriği, kişilerin coğrafi konumlarına göre değişmektedir. Bu sebeple Türk hukukunda ağırlıklı olarak yerel yönetimler tarafından sağlanan sosyal hizmetlerde ve sosyal yardımlarda, süreklilik ve standart güvencesi olmadığı gibi; hak niteliği taşımayan yardımlar, yararlanan kişilere dava hakkı ve bu kapsamda hukuki güvence vermemektedir.

Bu tespitler çerçevesinde toplumun bütün üyeleriyle eşit haklara sahip engelli bireye, bu haklardan yararlanmada fırsat eşitliği, sosyal devlet bakımından görev, engelli birey bakımından ise hak olarak kabul edilmelidir. Bu kapsamda engelliliğin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldıracak ya da hafifletecek olan sosyal yardım ve sosyal hizmetler, engellinin sosyal güvenlik hakkının gerçekleşmesinde başvurulacak temel yöntemlerdir. Bu sebeple Türk sosyal güvenlik sisteminde “reform” süreci, başlangıçta gündeme alınmış ve daha sonra kapsam dışı tutularak ertelenmiş görünen

sosyal yardım ve sosyal hizmetler düzenlemeleriyle devam etmeli; yeni düzenlemelerin gerçekten “reform” niteliği taşıması için, başta engelliler olmak üzere sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin yöneldiği kişi ve grupların karşı karşıya olduğu sosyal sorunlar tespit edilerek, bu sorunlara anayasal sosyal devlet ilkesi ve uluslararası yükümlülöklere uygun kapsam ve düzeyde tedbirlerle çözüm aranmalıdır.

BİBLİYOGRAFYA

KİTAPLAR VE TEZLER

- **Akad Mehmet**, Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı, İstanbul 1992
- **Akad Mehmet / Dinçkol Abdullah**, 1982 Anayasası (Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları), İstanbul 1998
- **Akıntürk Turgut**, Aile Hukuku, Yenilenmiş 7. Bası, İstanbul 2002
- **Alfandari Elie**, Action et Aide Sociales, 4. Bası, Paris, 1989
- **Deal Marc**, Attitudes of Disabled People Toward Other Disabled People and Impairment Groups, Yayınlanmamış Doktora Tezi, City University London, Hemşirelik ve Ebelik Okulu, Sağlık Araştırmaları Bölümü, 2006
- Definition of Disability In Europe, A Comparative Analysis; http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/cev502004_en.pdf
- **Degener Theresia**, Definition of Disability, E.U. Network of Experts on Disability Discrimination, 2004
- **Demirbilek Sevda**, Sosyal Güvenlik Sosyolojisi, İzmir, 2005
- **Duran Lütfi**, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982
- **Giritli İsmet / Bilgen Pertev / Akgüner Tayfun**, İdare Hukuku, İstanbul 2001
- **Gökçeoğlu Balcı Şebnem**, Tutunamayanlar ve Hukuk, 1. Bası, Ankara 2007
- **Gökçeoğlu Şebnem**, Sosyal Güvenlik Hakkı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul 1994
- **Gül İdil Işıl**, Fiziksel Engellilerin Uluslararası Hukukta Korunması ve Uluslararası Standartların İç Hukuka Yansıması, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2006
- **Günday Metin**, İdare Hukuku, 7. Bası, Ankara 2003
- **Güzel Ali / Okur Ali Rıza**, Sosyal Güvenlik Hukuku, Yenilenmiş 10. Bası, İstanbul 2004
- İşlevsellik, Yetiyitimi ve Sağlığın Uluslararası Sınıflandırılması, T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, 2004 (Sınıflandırma)
- **Kaboğlu İbrahim Ö.**, Özgürlükler Hukuku, 6. Bası, Ankara 2002
- **Karahanogulları Onur**, Kamu Hizmeti, 2. Bası, Ankara, 2004
- Managing Disability In The Workplace, International Labour Office, Genevre, 2002
- **Marks Deborah**, Disability: Controversial Debates and Psychosocial Perspectives., London, 1999
- Non-discrimination in International Law: A handbook for Practitioners Kitching, 2005
- **Okur Nejla**, Özürlülere Yönelik Örgütlenmenin İncelenmesi, T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı Yayınları, N° 15, Ankara, 2001
- **Özay İl Han**, Güneşinde Yönetim, İstanbul 2002
- **Özbudun Ergun**, Türk Anayasa Hukuku, 6. Bası, Ankara, 2000
- **Sapancalı Faruk**, Sosyal Dışlanma, 1. Bası, İzmir, 2005

- **Sayın** Ali Kemal, Yasadan Doğan Hizmet Sözleşmesi Yapma Yükümlülüğü (Sakat ve Eski Hükümlü Çalıştırma Örneği), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul 1990
- **Sözer** Ali Nazım, Türkiye’de Sosyal Hukuk (Sosyal Tazmin, Sosyal Yardım, Sosyal Hizmet, Sosyal Teşvik), 2. Baskı, İzmir 1998
- **Sürmen** Şükrü, Ben Sa-kat-lan-dım, İstanbul, 2004
- **Şişman** Yener, Türkiye’de Sakat Çalıştırma Yükümlülüğünün Düzenlenmesi ve Uygulanması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi SBE, Eskişehir, 1995
- **Tanör** Bülent, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, 1. Bası, İstanbul, 1978
- **Tanör** Bülent / **Yüzbaşıoğlu** Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 4. Bası, İstanbul 2002
- T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, II. Özürlüler Şurası, Yerel Yönetimler ve Özürlüler, Komisyon Raporları ve Genel Kurul Görüşmeleri, Ankara, 2005
- T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, III. Özürlüler Şurası Bakım Hizmetleri, Komisyon Raporları ve Genel Kurul Görüşmeleri, Yayın N° 45, İstanbul, 2007 (Bakım Hizmetleri)
- **Tuncay** Can, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İstanbul 1996
- **Uğuzer Karçay** Keziban, Employment Policies And Their Implications For Disabled Population In Turkey, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etüdüleri Enstitüsü, Ankara 2001
- **Uşan** Fatih, İş Hukukunda Sakat İstihdamı, 1999 (İstihdam)
- **Waddell** Gordon / **Burton** A Kim, Concepts of rehabilitation for The Management of Common Health Problems, London, 2004
- **Yılmaz** Zühal, Çalışan Özürlülerin İş Yaşamında Karşılaştıkları Sorunlar ve Bunları Etkileyen Etmenler, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi SBE, Ankara, 2004

MAKALELER

- **Akdoğan** Yalçın, “Merkezi ve Yerel Yönetimler Açısından Özürlüler Sosyal Politikası”, Öz-Veri Dergisi, Aralık 2006, C.3, S.2, s.837-851
- **Albrecht** Gary L. / **Ravaud** Jean-François / **Stiker** Henri-Jacques, “L’Emergence des Disability Studies: A Contre-Pied de L’Approche Médicale”, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.23-25
- **Aliprantis** Nikitas, “Les Droits Sociaux Sont Justiciables!”, Droit Social, Şubat 2006, S.2, s.158-164
- **Alpagut** Gülsevil, “4857 sayılı Yasa’da İşverenin Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru Çalıştırma Zorunluluğu”, Mercek, Nisan 2004, Yıl 9, S.34, s.118-129
- **Alpagut** Gülsevil, “Özürlüler Hakkında Kanun ve Özürlü Çalıştırma Zorunluluğu Konusunda Mevzuattaki Son Değişiklikler”, Mercek, Ekim 2005, Yıl 9, S.40, s.152-160
- **Altan** Ömer Zühtü, “Kota Tekniği ve Kota Oranlarının Yükseltilmesi, Ülkemizde Daha Çok Sakatın İstihdam Edilebilmesine Yardımcı Olabilir mi?”, Mercek, Yıl 2, S.10, Nisan 1998, s.25-34
- **Assante** Vincent, “Personnes Handicapées ou Personnes En Situation de Handicap?”, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.29-30

- **Caniklioğlu** Nurşen, “Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Sakatlara Emekli-Yaşlılık Aylığı Bağlanmasına Hak Kazanama Bakımından Bir Karşılaştırma”, Kamu-İş, Yargıç Dr. Aydın Özkul’a Armağan, C.6, S.4, s.249-269
- **Clark** Susan G. / **Lillie** Timothy, “Growing up with Disabilities: Education Law and the Transition to Adulthood”, Disability Studies Quarterly, Vol. 20 No. 4, 2000
- **Crombecque** Dominique / **Mukendi** Josée, “Le handicap, Désavantage Social, in Déficiences Motrices et Handicaps”, Aspects Sociaux, Psychologiques, Médicaux, Techniques et Législatifs, Troubles Associés, Association des Paralysés de France, Paris, 1996, s.9-11
- **Çakmak Yılmaz** Bilgehan, “Engellilerin Sosyal Hayata Katılmasında Fiziksel Çevre Düzenlemelerin Rolü”, Öz-Veri Dergisi, Aralık 2006, C.3, S.2, s.863-879
- **Danişoğlu** Emel, “Toplumla Bütünleşme Sürecinde Özürlüler ve Sosyal Hizmet”, Sosyal Hizmet Sempozyumu 1997, Ankara 1998, s.10-13
- **Destremau** Blandine / **Messu** Michel, “Le droit à l’assistance sociale à l’épreuve du local”, Colloque International, État Et Regulation Sociale (11, 12 et 13 Eylül 2006); http://matisse.univ-paris1.fr/colloque-es/pdf/articles/destremau_messu.pdf
- **Ebersold** Serge, “De La Réadaptation A La Non-Discrimination”, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.18-20
- **Erbil** Fatma, “Yoksulluk ve Özürlülük”, Öz-Veri Dergisi, Ağustos 2007, C.4, S.1, s.939-963
- **Fardeau** Michel, “Concilier Non-Discrimination et Compensation”, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.51-53
- Groupe Technique National de Définition des Objectifs de la Loi de Programmation Quinquennale 2003-2008 En Santé Publique, Déficiences, Handicaps et Santé Publique, Problème Politiques et Sociaux, Eylül 2003, S.892, s.26-29 (Santé Publique)
- **Gökçeoğlu Balcı** Şebnem, “Sosyal Yardım ve Hizmetler Ekseninde Kamu Yönetimi Reformu”, Hukuk ve Adalet, Yıl 1, S. 2, Nisan-Haziran 2004, s.116
- **Hedlund** Marianne, “Disability as a Phenomenon: A Discourse of Social and Biological Understanding”, Disability and Society, C. 15, S. 5, s.769
- **Işıklı** Alparslan, “Yerelleşme, Kamu Yönetim Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2)”, Özel Sayı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, No: 60, Kasım 2003, s.1-4
- **Kessler** Francis, “Complément ou Substitution à La Sécurité Sociale? Essai Sur L’Indemnisation Sociale Comme Technique de Protection Sociale”, Droit Social, S. 2, Şubat 2006, s. 191-199
- **Kristeva** Julia, “Handicap ou Le Droit A L’Irrémédiable”, Études, 2005/5, C.402, s.619-629
- **Kristeva** Julia, Handicap, “Une Exclusion Pas Comme Les Autres”, L’Humanité, 28 Nisan 2004, http://www.humanite.fr/2004-04-21_Tribune-libre_Texte-integral-Handicap-une-exclusion-pas-comme-les-autres
- **Kurt** Dilek, “Özürlü Çalıştırma ‘Zorunluluğunda’ Çağdaş Model”, Mercek, Ocak 2001, Yıl 5, S.21, s.132-138
- **Kut** Sema, “Toplumla Bütünleşme Sürecinde Özürlüler ve Sosyal Hizmet”, Sosyal Hizmet Sempozyumu 1997, Ankara 1998, s.3

- **Laborde Jean-Pierre**, “Quelques Réflexions A Propos Du Projet De Loi Sur L’Egalité Des Droits et Des Chances, La Participation et La Citoyenneté Des Personnes Handicapées”, *Droit Social*, Sayı 11, Kasım 2004, s.986-992
- **Llewellyn A. / Hogan K.**, “The Use and Abuse of Models of Disability”, *Disability and Society*, C. 15, S. 1, Ocak 2000 , s. 159.
- **Maggi-Germain Nicole**, “La Construction Juridique du Handicap”, *Droit Social*, S. 12, Aralık 2002, s.1092-1100
- **Mouly Jean**, “Les Droits Sociaux à L’Epreuve des Droits de L’Homme”, *Droit Social*, S. 9-10, Eylül-Ekim 2002, s. 799-805
- **Noguéro David**, “L’Employeur Incapable Majeur”, *Droit Social*, S. 2, Şubat 2005, s.162-172
- **Pfeiffer David**, “A Comment on the Social Model(s)”, *Disability Studies Quarterly*, Sonbahar 2002, Cilt 22, No. 4, s.234-235
- **Plantet Joël**, “L’année européenne des personnes handicapées va-t-elle changer quelque chose ?”, *Lien Social*, S.692, 15 Ocak 2004
- **Risselin Patrick**, “Un Renouveau des Politiques Sur Le Handicap?”, *Problème Politiques et Sociaux*, Eylül 2003, S.892, s.33-36
- **Rouff Katia**, En France il n’existe pas de législation spécifique (Questions à Philippe Karim Felissi, avocat), *Lien Social*, S.843, 7 Haziran 2007,
- **Rousseau Dominique**, “Avrupa Birliğinde İnsan Hakları Sorunsalı”, www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg22/dominik.pdf (Son başvuru tarihi 15.02.2008)
- **Sanchez Jésus**, “Une Société Validocentrique”, *Problème Politiques et Sociaux*, Eylül 2003, S.892, s.46-48
- **Savcı Bahri**, “Yaşam Hakkı”, İnsan Hakları Felsefi Temelleri Uluslararası Semineri (Yayına Hazırlayan İoanna Kuçuradi), 2. Bası, Ankara 1996
- **Serghini Latifa**, “Une Figure de L’Exclusion : Le Handicap”, *Pauvreté et Facteurs d’Exclusion Sociale*, s.153-186, <http://www.rdh50.ma/fr/pdf/contributions/GT7-5.pdf>
- **Seyyar Ali**, “Uluslararası Boyutuyla Özürlü Kota Sistemi”, *Kamu-İş*, C.6, S.1, Ekim 2000, s.1-13 (Kota Sistemi)
- **Seyyar Ali**, “Almanya’da Mesleki Eğitim ve İstihdam Kurumu Olarak Özürlüler Çalışma Atolyesi”, *Mercek*, Ocak 2001, Yıl 5, S.21, s.104-108 (Çalışma Atolyesi)
- **Stiker Henri-Jacques**, “De L’Infirmite Au Handicap”, *Problèmes Politiques et Sociaux*, S.892, Eylül 2003, s.13-15
- **Triomphe Annie**, “Une Législation Ambitieuse, Des Résultats Mitigés”, *Problème Politiques et Sociaux*, Eylül 2003, S.892, s.36-38
- **Uşan Fatih**, “Özürlü Çalıştırma Yükümlülüğüne Aykırılığın Müeyyidesi Yirmüdörtmilyon Türk Lirası”, *Mercek*, Nisan 1999, Yıl 3, S.14, s.68-81 (Müeyyide)
- **Uşan Fatih**, “İş Hukukunda Özürlü İstihdamı Yöntemleri”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Süleyman Arslan’a Armağan, C.6, S.1-2, 1998, s.851-883 (Yöntemler)
- **Wieviorka Michel**, “Minorités Handicapées et Difference Culturelle”, *Problème Politiques et Sociaux*, Eylül 2003, S.892, s.15-18
- **Winance Myriam**, “Vers Un Discours Politiquement Correct?”, *Problème Politiques et Sociaux*, Eylül 2003, S.892, s.39-41

- **Yağcıoğlu** Süleyman, Toplumla Bütünleşme Sürecinde Özürlüler ve Sosyal Hizmet, Sosyal Hizmet Sempozyumu 1997, Ankara 1998, s.4-6

DİĞER KAYNAKLAR

- **Alada** Adalet, Sosyal Hizmet Boyutunda Yerel Yönetimlerde Çocuk, Sosyal Hizmetlerin Yerel Yönetimlere Devri Hakkında Yasa Tasarısı (Bilimsel Eleştiriler) içinde, İstanbul, 2007, s.14-22
- **Ayaydın** Cem, İdare Hukuku (II) Ders Notları, 2003-2004
- Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, Conclusion XVIII-2, Introduction Générale, Aralık 2007
- **Caniklioğlu** Nurşen, “Sosyal Güvenlik Hukukunda Özürlülere İlişkin Düzenlemeler” konulu tebliğ, Özürlüler Vakfı, Özürlüler’07 Kongresi, 06-08.12.2007
- **Devellioğlu** Ferit, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, 20. Baskı, Ankara. 2003
- DPT, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyon Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No: DPT:2593-ÖİK:605, Ankara 2001
- Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT:2729-ÖİK:681, Ankara 2007
- Finnish Disability Forum Final Study Report, Disability And Social Exclusion In The European Union; Time For Change, Tools For Change, 2003
- **Nadaroğlu** Halil/**Keleş** Ruşen, Merkezi ve Mahalli İdarelerarası İlişkiler (Ortak Bildiri), Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler (Uluslararası Seminer, 5-6-7 Şubat 1982), İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, s.411-417
- **Temelli** Sezai, Sosyal Hizmetlerin Yerel Yönetimlere Devri Hakkında Yasa Tasarısı (Bilimsel Eleştiriler) içinde, İstanbul, 2007, s.32-39

İNTERNET SİTELERİ

- <http://www.dpi.org>, Disabled Peoples' International
- www.dpt.gov.tr, Devlet Planlama Teşkilatı
- <http://www.legifrance.gouv.fr>
- <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/index.htm>
- www.kazanci.com.tr
- <http://www.ozida.gov.tr>, T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı
- <http://www2.ohchr.org/>, The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
- www.tdk.gov.tr, Türk Dil Kurumu
- www.tuik.gov.tr, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu

TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite Galatasaray Üniversitesi
Enstitü Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı Soyadı Gonca Ayalınöz
Tez Başlığı Engellilerin Sosyal Güvenliği Bakımından Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet
Savunma Tarihi 14.07.2008
Danışmanı Yrd.Doç.Dr. Sebnem Gökçeoğlu Balcı

JÜRİ ÜYELERİ

Ünvanı, Adı, Soyadı

İmza

Prof.Dr. C. Balcı Akhal



Doç.Dr. E. Murat Ersoy



Yrd. Doç. Dr. Sebnem Gökçeoğlu Balcı



Enstitü Müdürü

Prof. Dr. V. Mehmet BOLAK