

Çocuğun Yoksulluktan Korunması: Hakların Avrupa Konseyi'ndeki Rolü

Aoife Nolan

Çocuğun Yoksulluktan Korunması: Hakların Avrupa Konseyi'ndeki Rolü

Profesör Aoife Nolan,

*Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Profesörü, Nottingham Üniversitesi/Avrupa Sosyal Haklar Komitesi
Üyesi*

Fransızca başlık:

Les instruments juridiques du Conseil de l'Europe au service de la protection des enfants contre la pauvreté

Bu eserde ifade edilen görüşler, tamamıyla yazarın/yazarların sorumluluğundadır ve her zaman Avrupa Konseyi'nin resmi politikasını yansıtmayabilir.

Bu belgenin bir bütün olarak veya kısmen çoğaltılmasına veya tercüme edilmesine yönelik tüm talepler, İletişim Direktörlüğü'ne (F-67075 Strasburg Cedex veya publishing@coe.int) yöneltilmelidir. Bu belgeye ilişkin diğer tüm yazışmalar, Department of the European Social Charter, DGI, Council of Europe, F-67075 Strasbourg Cedex adresine veya social.charter@coe.int e-mail adresine yönlendirilmelidir.

Kapak tasarımı ve düzeni: Belge ve Yayım Üretimi Departmanı (SPDP), Avrupa Konseyi

Fotoğraf: © Shutterstock

Bu yayın, SPDP Yazı İşleri Birimi tarafından tipografi ve gramer hatalarının düzeltilmesi için redaksiyona tabi tutulmamıştır.

© Avrupa Konseyi, Kasım 2019

Avrupa Konseyi'nde basılmıştır

Yazar María Aldamas, Paul Dornan, Claire Fenton-Glynn, Conor Gearty, Kirilly Pells, Elaine Webster ve Avrupa Sosyal Şartı Sekreteryası'na teşekkürlerini iletir. Buna karşılık, metindeki tüm hatalar yazara aittir.

İçindekiler

KISALTMA LİSTESİ	4
KUTU VE TABLO LİSTESİ	5
YÖNETİCİ ÖZETİ	7
GİRİŞ	15
1. AVRUPA'DA ÇOCUK YOKSULLUĞU VE İNSAN HAKLARI: GENEL BAKIŞ	17
1.1. Arka Plan ve Bağlam	17
1.2. Avrupa Konseyi'nde Çocuk Hakları ve Çocuk Yoksulluğu arasındaki karşılıklı ilişkinin incelemesi	18
1.3. Sonuç	22
2. AVRUPA KONSEYİ'NİN ÇOCUK HAKLARI VE ÇOCUK YOKSULLUĞUNA YÖNELİK TEMEL İZLEME MEKANİZMALARI	23
2.1. Avrupa Konseyi İzleme Mekanizmalarının Çocuk Hakları ve Çocuk Yoksulluğu Açısından Değerlendirilmesi	23
2.2. Avrupa Sosyal Şartı Sistemine Giriş	24
2.3. Çocuk Yoksulluğunun Raporlama ve Toplu Şikayet Prosedürleri Aracılığıyla Ele Alınması	29
2.4. Sonuç	32
3. ÇOCUK YOKSULLUĞU VE AVRUPA SOSYAL ŞARTI	33
3.1. Şart Nezdinde Çocukların Hak Sahibi Statüsü	33
3.2. Taraf Devletlerin Şart Nezdinde Çocuk Yoksulluğuyla Mücadele Yükümlülüklerinin Belirlenmesi	36
3.3. Sonuç	46
4. ÇOCUK YOKSULLUĞUYLA AVRUPA ŞARTINA UYGUN ŞEKİLDE MÜCADELE ETMEK	47
4.1. Çocuk Yoksulluğuna Çocuk Haklarına Uygun Şekilde Yaklaşmak: Madde 30'un Rehberliği	47
4.2. En İyi Uygulamaları Belirlemek için Kötü Uygulamalardan Yararlanmak	48
4.3. İyi Uygulamaları Temel Alarak En İyi Uygulamaları Geliştirmek	50
4.4. Sonuç	51
5. SONUÇ: AVRUPA KONSEYİ'NİN ÇOCUK HAKLARINA UYGUN YOKSULLUKLA MÜCADELE UYGULAMALARININ İLERLETİLMESİNDEKİ ROLÜ	53

Kısaltma Listesi

CAHENF	Çocuk Hakları Geçici Komitesi
COM	Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
ASHK	Avrupa Sosyal Haklar Komitesi
ASŞ	1961 Avrupa Sosyal Şartı
AB	Avrupa Birliği
GASŞ	1996 Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı
BM	Birleşmiş Milletler
BMÇHS	BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşme

Kutu ve Tablo Listesi

Kutu 1	1961 Avrupa Sosyal Şartı ile tanımlanan haklar	25
Kutu 2	Avrupa Sosyal Şartı Bağlamında Çocuklar	34
Kutu 3	Yoksulluğa ve Toplumsal Dışlanmaya Karşı Korunma Hakkı	37
Tablo 1:	1996 GASS'nin Çocuk Yoksulluğuna İlişkin Belirli Hükümlerinin Kabul Tablosu	27
Tablo 2:	Komitenin Madde 30 Değerlendirmesine İlişkin Çıkarımlar	43

Yönetici Özeti

Avrupa'da çocuk yoksulluğu seviyeleri ve bu seviyelerin çocukların yaşanmış deneyimleri, daha geniş ölçekte toplumsal refah ve ekonomik kalkınma üzerindeki etkileri giderek daha endişe verici bir hal almaktadır. Politikacılar, uygulayıcılar ve savunucular, çocuk yoksulluğunun çocuk haklarının temin edilememesiyle ortaya çıktığını, sonuçlandığını ve tanımlandığını ve çocuk haklarının Avrupa'da devletlerin çocuk yoksulluğuna yönelik müdahalelerinin şekillenmesinde hayati bir rol oynayabileceğini aynı anda giderek daha kesin bir şekilde kabul etmektedir. Bu durum, çocukların sosyal, ekonomik, siyasi, kültürel ve medeni hakları için de geçerlidir - yoksulluk içinde geçen bir hayat, bu hakların tümünü tehdit etmektedir. Bu tespitlere bir yanıt olarak ele alınan bu rapor, çocuk haklarının Avrupa Konseyi'nin (AK) çocuk yoksulluğuyla mücadele çalışmalarındaki rolünü konu edinmektedir. 1961 Avrupa Sosyal Şartı ile 1996 Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'na odaklanan raporda, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin (ASHK) yorumlarına uygun olarak bu belgelerin çocuk yoksulluğuyla mücadele için alınan tedbirlerin değerlendirilmesi ve eleştirel bir bakışla ele alınması için sunduğu çerçeveyi ana hatlarıyla sunmaktadır.

Avrupa'da Çocuk Yoksulluğu ve İnsan Hakları: Genel Bakış

Son yıllarda, Avrupa'da çocuk yoksulluğuyla ilgili endişelerde bir patlama görülmüştür; 2007-8'de başlayan ekonomik krizler, çok çeşitli Avrupa ülkelerinde - ister parasal temelde ister çok boyutlu olarak kavramsallaştırılmış olsun - yoksullukta önemli bir artışa yol açmıştır. Krizlerin bir sonucu olarak çocuklar, yoksulluğa maruz kalmaya daha büyük bir yasal, politik ve ekonomik güce sahip olan diğer sosyal gruplara göre kuşkusuz daha yatkın hale gelmiştir. Çocuk yoksulluğundaki artış yalnızca krizlerin doğrudan sonucu olan ekonomi ve işgücü piyasası çalkantılarına değil, aynı zamanda kamu harcamalarında kesintiler ve vergi artışları dahil olmak üzere mali kemer sıkma önlemlerine de bağlanmıştır. Bununla birlikte, AK üye devletlerindeki çocuk yoksulluğu, ne krizlerden kaynaklanmış ne de krizlerin ardından sona ermiş ve hatta bu gelişmelerden dolayı daha da şiddetlenmiştir ve Avrupa'da çocuk yoksulluğunun sistemik ve yapısal niteliği ve uzun süreyle devam etmesi nedeniyle, krizlerin çözülmesi çocuk yoksulluğunun çözümü için yeterli olmamıştır. Nitekim çocuk yoksulluğunun çocuk hakları üzerindeki olumsuz etkileri, ASHK dahil olmak üzere uluslararası ve bölgesel insan hakları aktörlerinin ağır eleştirilerine konu olmuştur.

Avrupa'daki çocuk yoksulluğunun durumu, AK ve Avrupa Birliği bağlamında faaliyet gösteren aktörler de dahil olmak üzere, kilit Avrupa politika aktörlerinin gözünden kaçmamıştır. Bu aktörler, çocuk haklarının yoksullukla mücadele politikalarına yönelik hem ulusal hem de bölgesel düzeydeki çalışmalara dahil edilmesi gerektiğinin de farkına varmıştır. AK'nin Çocuk Hakları Stratejisi'nde (2016-21) çocuk yoksulluğu çocuk hakları açısından temel bir sorun olarak tanımlanmakta ve Avrupa Sosyal Şartı ve BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'de (BMÇHS) belirtildiği gibi çocukların sosyal haklarının garanti altına alınmasının önemi vurgulanmaktadır.

Dolayısıyla, çocuk yoksulluğunun Avrupa'da önemli bir sorun olduğunun ve Avrupa Sosyal Şartı kapsamında tanımlanan çocuk haklarının bu konunun ele alınmasında önemli bir rol üstleneceğinin bölgesel düzeyde kabul edildiği ve bu konuda bir taahhüdün var olduğu açıktır.

Çocuk Haklarına İlişkin Yoksulluk ve Dışlanma Sorunlarının Tespitine ve Çözümüne Ulaştırılmasına/Hafifletilmesine Katkıda Bulunan Kilit İzleme Mekanizmaları

AK insan hakları sisteminde, çocuk yoksulluğunun çocuk hakları üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi ve devletlerin çocuk yoksulluğuyla mücadele performanslarını haklarla tutarlı bir şekilde nasıl iyileştirebileceklerinin netleştirilmesi konusunda rol oynayabilecek bir dizi farklı mekanizma yer almaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin çocuk yoksulluğuna ilişkin çalışmaları sınırlı kalmıştır. Buna karşın, *1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı ve 1996 Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nda, devletlerin çocuk yoksulluğuyla mücadele çalışmaları açısından bazı sonuçlar getiren çok çeşitli haklar ortaya koyulmaktadır.* Bunların arasında Yoksulluk ve toplumsal dışlanmaya karşı korunma hakkı ile ilgili Madde 30; çalışma hakkı (Madde 1); sağlık hizmetlerine erişim (Madde 11); sosyal güvenlik hakkı (Madde 12); sosyal ve tıbbi yardım hakkı (Madde 13); sosyal yardım hizmetlerinden yararlanma hakkı (Madde 14); engellilikleri olan insanların hakları (Gözden Geçirilmiş Şartın Madde 15'i); ailenin (Madde 16) ve çocukların ve gençlerin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı (Madde 17); barınma hakkı (Gözden Geçirilmiş Şartın Madde 31'i) ve ayrımcılık yapmama hükmü (Madde E) yer almaktadır.

Avrupa Sosyal Şartı'nı (hem asıl hem de gözden geçirilmiş şartı) onaylayan 43 AK üye devletinin tümü, çocuk yoksulluğuna yönelik yaklaşımları açısından bazı sonuçlar getiren hükümleri kabul etmiştir. Bu hükümler, toplu şikayet ve raporlama prosedürleri bağlamında ASHK tarafından ayrıntılı bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

ASHK, Şart nezdinde tanımlanan çocuk haklarına yönelik yoğun çalışmalar yürütmüştür. Burada, çocuklar genellikle 18 yaşın altındaki insanlar olarak tanımlanmaktadır. Bu çalışmalarda, ASHK BMÇHS'den ve bu anlaşmanın uygulanmasını takip eden Komitenin çalışmalarından uygun şekilde yararlanmıştır. Bununla birlikte, BMÇHS kapsamında yoksulluktan ve toplumsal dışlanmadan kurtulma hakkının bir eşdeğeri yer almamaktadır ve ASHK çocuk yoksulluğu konusuna AK'ye özgü bir yaklaşım geliştirmiştir.

ASHK, korunmaya en muhtaç çocukların haklarının korunmasına ilişkin özel hassasiyetini çalışmalarında ortaya koymuştur. Bu özel hassasiyetin sonucunda, yasadışı göç durumundaki çocukları ilgilendiren davalarda, Gözden Geçirilmiş Şartın Ekinin bu anlaşma kapsamında çocuk yoksulluğu ile ilgili olarak tanımlanan haklara yönelik uygulamaları dikkatle değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme sürecinde, Konsey Ekin yasadışı statüdeki çocuk göçmenleri Şart ile gözetilen en temel hakların korunmasından mahrum bırakacak veya onların yaşam, kişisel bütünlük veya insan onuru hakları gibi temel haklarına zarar verecek şekilde yorumlanmaması gerektiğini dikkatli ifadelerle açıkça ortaya koymuştur. Bununla birlikte, Şartın Madde 11, 13, 16 ve 17'sine ilişkin toplu şikayetlerin ele alındığı eski kararlarından bazılarında ortaya koyduğu bulguların aksine, ASHK Madde 30'un yasadışı durumdaki göçmenler için geçerli olduğuna hükmetmemiştir.

Bununla birlikte, Madde 30 ASHK'nin yoksulluk konusundaki çalışmaları açısından, hala anlaşmanın en önemli hükmünü ve raporun ve Komitenin çocuk yoksulluğu konusundaki çalışmalarının da ana odak noktasını oluşturmaktadır.

ASHK Madde 30'u ele alırken devlet uygulamalarına bu hüküm çerçevesinde getirdiği değerlendirmenin, hem gelir temelli hem de çok boyutlu yoksulluk anlayışlarını yansıttığını açıkça ifade etmiştir. Bu ifadede hem Madde 30'a uygunluğu değerlendirmek için kullandığı göstergelere hem de Madde 30 ihlalleri ile belirli sosyal hak alanlarındaki (örn. barınma/konut ve tıbbi yardım) yoksunluklara ilişkin esasi Şart hükümlerinin ihlalleri arasında kurduğu bağlantılara atıfta bulunmuştur.

Madde 30, karmaşık ve geniş kapsamlı bir maddedir. Ancak, ASHK Taraf Devletlerin eylemlerinde karşılayacağı gereklilikleri açıkça tanımlamıştır:

Devlet, *kapsamlı ve koordineli bir yaklaşım* benimsemelidir. Bu yaklaşımda aşağıdakiler yer almalıdır:

(i) analitik çerçeve;

(ii) öncelikler;

(iii) temel sosyal haklara erişimin önündeki engelleri durdurmaya ve ortadan kaldırmaya yönelik tedbirler. Bu açıdan alınan tedbirlerle:-

a. özellikle istihdam, konut, eğitim, öğretim, kültür ve sosyal ve tıbbi yardım dâhil olmak (ancak bunlarla sınırlı olmamak) üzere ilgili haklara erişim teşvik edilmeli ve bu erişimin önündeki engeller ortadan kaldırılmalıdır;

b. sosyal haklara erişim ve bu haklara yönelik izleme ve uygulama çalışmaları güçlendirilmelidir. Özel olarak, devlet tedbirleri yardım ve hizmet prosedürlerinin ve yönetiminin iyileştirilmesini, sosyal haklar ve ilgili yardımlar ve hizmetler konusunda bilgilendirme çalışmalarının geliştirilmesini ve haklara erişimin önündeki psikolojik ve sosyo-kültürel engellerle mücadele edilmesini sağlamalıdır. Bu tedbirler, gerekli olduğu hallerde en hassas grupları ve bölgeleri hedef almalıdır.

(iv) sivil toplum ve yoksulluktan ve dışlanmadan etkilenen insanlar dâhil olmak üzere, ilgili tüm aktörlerin yer aldığı izleme mekanizmaları;

(v) yeterli kaynaklar. Bu kaynaklar:-

a. stratejinin hedeflerine ulaşılmasını sağlayacak şekilde tahsis edilmelidir; ve

b. nitelik ve nicelik açısından ilgili ülkedeki yoksulluğun ve toplumsal dışlanmanın özellikleri ve kapsamı için yeterli olmalıdır.

Benimsenecek olan kapsamlı ve koordineli yaklaşımda, yalnızca sektöre özgü veya hedef gruba dayalı bir yaklaşımın ötesine geçilerek, politikalar tutarlı bir şekilde birbirine bağlanmalı ve entegre edilmelidir (ancak, bu yaklaşım bağlamında hükümetler tarafından alınacak önlemlerin özellikle en savunmasız grupları hedef alması beklenmektedir). Yoksulluk içinde veya yoksulluk riski altında yaşayan insanlara yardım ve hizmet sağlama düzeyinde de olmak üzere koordinasyon mekanizmaları kurulmalı ve işletilmelidir.

ASHK, bu genel ve koordineli yaklaşım çerçevesinde Taraf Devletlerin benimsediği politikaların, tedbirlerin ve eylemlerin etkililiğini daha kesin bir şekilde değerlendirmek üzere bir dizi göstereyi dikkate almıştır. Bu göstergeler aşağıdaki gibidir:

(i) stratejinin hedeflerine ulaşmak için tahsis edilmiş olan kaynak düzeyi (ve bu düzeydeki artışlar);

(ii) yoksulluk riski sınırı oranı; ve

(iii) sosyal transferlerden önceki ve sonraki yoksulluk oranları.

ASHK Şarta uygunluğu değerlendirirken *ulusal düzeyde geçerli olan yoksulluk tanımlarını ve ölçüm metodolojilerini ve bu temelde erişime sunulan temel verileri* sistematik olarak gözden geçirir.

Bu göstergelere ek olarak - ve ASHK'nin benimsediği çok boyutlu yoksulluk anlayışını yansıtmak üzere - ASHK devletin Madde 30'a uygunluğunu değerlendirirken Şartın diğer esasi hükümlerinin kapsamına giren ulusal tedbirleri veya uygulamaları da dikkate alır. Bu süreçte, hem raporlama hem de toplu şikayet prosedürleri çerçevesinde elde ettiği bulguları da değerlendirir. Bununla birlikte, bu hükümlerden birine veya birden fazlasına uygunsuzluğun tespit edilmesinin veya bu bağlamda bir ihlale karar verilmesinin, otomatik olarak veya her zaman bir Madde 30 ihlaline yol açmayabileceği ASHK tarafından vurgulanmıştır.

ASHK, devletlerin toplumsal dışlanmayı ele almaları gerektiğini de güçlü bir şekilde vurgulamıştır - toplumsal dışlanmanın, sosyal içermenin ve vatandaş katılımının önündeki engellerle ortaya çıktığı ve hassas grupların sivil ve siyasi katılımının sağlanamamasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Devletler, yalnızca sosyo-ekonomik ötekileştirmeyi değil, toplumsal dışlanmayı besleyen sivil ötekileştirmeyi de ele almak için pozitif tedbirler almalıdır. Bu tedbirlerin hukuk ve uygulama bağlamında hâlihazırda var olan engelleri ortadan kaldırmaya odaklanması yeterli değildir, aynı zamanda toplumda ötekileştirilmiş olan grupların güçlendirilmesini de sağlaması gerekir.

ASHK Madde 30'a ilişkin çıkarımlarında çocuk yoksulluğunu etkileyen hükümlere sıklıkla atıfta bulunurken, özel olarak çocuk yoksulluğundan nispeten daha bahsetmiştir. AK'de devam eden çocuk yoksulluğu sorunu göz önüne alındığında, bu durum çarpıcı ve üzücü bir eksikliğe işaret etmektedir. Bu eksiklik, Şartın bir bütün olarak - ve özellikle Madde 17'sinin - yoğun bir şekilde çocuklara odaklandığı düşünüldüğünde daha da şaşırtıcı hale gelmektedir. ASHK de henüz çocuk yoksulluğu konusunu Madde 17 bağlamında ele almamıştır.

Çocuk Yoksulluğuyla Avrupa Şartına Uygun Şekilde Mücadele Etmek

ASHK, Madde 30'a uygunluğu sağlama çalışmalarında en çok önem verdiği hususları, raporlama çıkarımlarının yapısında öne çıkarmaktadır. Buna göre, ASHK aşağıdaki hususlara dikkat etmektedir:

(i) "yoksulluğun ve toplumsal dışlanmanın ölçülmesi"

Bu bağlamda, ASHK devletlerin:-

- a. Komitenin kullandığı yoksulluk göstergelerine ilişkin bilgilere;
- b. ulusal düzeyde uygun yoksulluk tedbirlerine/göstergelerine;
- c. yoksulluk açısından özellikle risk altında olan gruplara ilişkin verilere;
- d. yoksulluk tedbirlerine ek olarak "toplumsal dışlanma" tedbirlerine sahip olması gerektiğini açıkça ifade etmiştir.

(ii) "yoksullukla ve toplumsal dışlanma yaklaşımı"

Bu bağlamda, ASHK devletlerin:-

- a. belirli alanlarda yoksulluğun ve toplumsal dışlanmanın azaltılması amacıyla alınmış tedbirlere;

- b. bu tedbirlerin sonuçlarına ilişkin bilgilere (örneğin kullanılan yöntemlerin nicelik olarak tanımlanmış göstergeleri, faydalanıcıların sayıları ve ilgili tedbirlerin her birinde elde edilen sonuçlar);
- c. yoksullukla ve toplumsal dışlanmayla mücadele etmek üzere kullanılacak, açık ve net bir genel strateji/analiz çerçevesine;
- d. bazı hassas grupların içerisinde bulunduğu koşullardan dolayı maruz kaldığı gruplara özgü yoksulluk ve toplumsal dışlanma olgularıyla mücadelede kullanılacak özel müdahalelerin ve bu koşulları iyileştirmeye yönelik hedefli tedbirlerin yer aldığı koordineli bir genel politikaya;
- e. Madde 30'da belirtilen politika alanlarında çeşitli faydaları ve hizmetleri temin etmek üzere atılmış olan adımlara ilişkin bilgilere;
- f. çocuk yoksulluğunun ve toplumsal dışlanmanın azaltılması ve özellikle de hedeflenen amaçların gerçekleştirilmesi için tahsis edilen finansmana ilişkin bilgilere sahip olması gerektiğini açıkça belirtmiştir.

(iii) "izleme ve değerlendirme"

Bu bağlamda, ASHK devletlerin:-

- a. yoksulluğu azaltma tedbirlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesinde kullanılan tedbirlere ilişkin bilgilere;
- b. bu izleme ve değerlendirme çalışmalarının sonuçlarına ilişkin bilgilere;
- c. bu izleme ve değerlendirme çalışmalarının sonuçlarına ve böylece gerçekleştirilen değişikliklere/uyarlamalara göre düzenlenmiş müdahalelere;
- d. bu süreçlerde yer alan sivil toplum kuruluşlarına (işveren ve işçi temsilcileri, STK'lar ve özel vatandaşlar dâhil olmak üzere) sahip olması gerektiğini açıkça belirtmiştir.

Dolayısıyla, yoksulluk ve çocukların toplumsal dışlanması ile mücadelede çocuk haklarına uyumlu bir yaklaşımın benimsenmesi için, yalnızca bu tür tedbirlerin alınması değil, aynı zamanda söz konusu tedbirlerin etkinliğinin (ya da etkimsizliğinin) ortaya koyulması da gerekir. Ayrıca, Devletlerin çocuk yoksulluğuna yönelik politika/yasa/bütçe müdahalelerinin tüm aşamalarında, yani planlama, mevzuat, yürütme/uygulama ve gözden geçirme aşamalarında uygun tedbirlerin alınması gerekir. Tedbirlerin etkisinin sınırlı ve/veya yetersiz kaldığı durumlarda, çocuk yoksulluğuyla mücadele tedbirlerinin alınmasının ve bunlara kaynak tahsis edilmesinin, Madde 30 hükmünü karşılamak için yeterli olmayacağına dikkat edilmesi gerekir.

Madde 30 nezdinde en iyi uygulamaların belirlenmesi, görece zor bir amaçtır, çünkü ASHK yayımladığı çıkarımlarda Devletlerin haklara uygun girişimlerine yönelik açık övgülere yer vermemektedir. Bunun yerine, ASHK'nin çıkarımlarda yalnızca uygunluğu tespit edilmiş olan tedbirler kaydedilmektedir. Dolayısıyla, çocuk yoksulluğuyla mücadeleye yönelik olarak Şart ile hüküm altına alınan haklara uyumlu bir çerçevede yer alması gereken parametreleri geliştirmek üzere bir Devletin attığı adımlara yönelik eleştirilerinin değerlendirilmesi daha kolay olacaktır.

Konut hakkı, ASHK'nin yoksulluğun ve yeterli ve koordineli bir genel yaklaşımın var olup olmadığını değerlendirirken tekrar tekrar ele aldığı bir konudur. ASHK, azınlıkların karşı karşıya kaldığı yoksulluğa ve toplumsal dışlanmaya yönelik çalışmalar için gerekli olan *konut politikalarının koordineli bir şekilde yürütülmesini sağlayamayan Devletleri* eleştirmektedir.

ASHK, *Madde 30'un ihlal edildiği ayrımcı müdahaleler ile yoksulluk* (başta çok kötü barınma/yaşam koşulları ve tahliye edilme riski) ve *toplumda ötekileştirilme* arasında güçlü bir bağlantı olduğunu da ortaya koymuştur. Dolayısıyla, yoksulluk içindeki çocukların toplumda/vatandaşlıkta yaşadıkları ötekileşmenin ve/veya belirli bir azınlığa ait olmaları sebebiyle karşılaştıkları ayrımcılığın çözüme ulaştırılmamasıyla beraber toplumda güvensizlikle de karşı karşıya gelmesi, (genellikle GASŞ Madde E ihlaliyle birlikte olmak üzere) Madde 30 nezdinde çocukların yoksulluktan ve toplumsal dışlanmadan uzak kalma hakkının ihlal edildiği anlamına gelecektir. Devletin azınlık gruplarındaki çocukların, diğer çocuklardan farklı olarak karşı karşıya kaldığı yoksulluğun ve toplumsal dışlanmanın nedenlerini ve sonuçlarını ele almaya yönelik pozitif tedbirler alamadığı durumlarda bu ihlal ortaya çıkacaktır.

ASHK çalışmalarında en iyi uygulama örneklerine açıkça atıfta bulunmasa da, Devletlerin yoksulluğu ele almak üzere gerçekleştirdiği eylemlerin, ASHK'nin pozitif olarak değerlendirdiği unsurlarını tanımlamak mümkündür. Bu unsurlar şöyle sayılabilir:

- nüfusun yaşam koşullarının ele alındığı ve karar vericilerin hükümetin stratejik hedeflerini belirlerken kullanabileceği göstergelerin ve istatistiklerin (örn. gelir dağılımı istatistikleri veya ergenlere, evsizlere ve diğer hassas gruplara ilişkin istatistikler) sürekli olarak geliştirilmesi;
- yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunan sosyal transferler;
- ilgili raporlama döneminde hükümetin sosyal korumaya yaptığı harcamaların, GSMH içindeki oranındaki artışlar;
- ulusal yoksullukla mücadele eylem planı nezdinde, sivil toplum kuruluşları, araştırma/danışma mercileri ve meslek kuruluşları ile belediyelerin ve toplumsal ortakların yer aldığı kapsamlı istişareler;
- alınan tedbirlerin temel sosyal haklara erişimin geliştirilmesi üzerinde olumlu bir etki yarattığı durumlar;
- ulusal düzeyde bir yoksulluk izleme ve değerlendirme aracının var olması;
- sosyal refah ve güvenlik sisteminde belirli grupların (örn. geniş aileler ve ülkeye yeni gelmiş olan göçmenler) yoksulluğunu hedef almak üzere gerçekleştirilen tadilatlar;
- ilgili tüm bakanlıkların ve servislerin aldığı yoksullukla ve toplumsal dışlanmayla mücadele tedbirlerinde etkili koordinasyon sağlanması.

Devletlerin çocuk yoksulluğuyla mücadele çalışmalarındaki farklı aşamalarda Şarta uyumlu uygulama parametrelerini ASHK'nin 2013 tarihli Madde 30'a ilişkin yorum beyanında ve ASHK'nin Madde 30 ile uyumlu bulunduğu Devletlere ilişkin çıkarımlarının analizinde bulabilirsiniz.

Çıkarımlar

Madde 30'un yürürlüğe koyulması ve/veya çocuk yoksulluğunun Şarta uyumlu bir şekilde ele alınması için kullanılacak "herkese uygun" bir en iyi uygulama yoktur. Bu alandaki Devlet çalışmalarının etkinliği, her halükarda siyasi irade, kaynak yeterliliği (mali, teknik, kurumsal veya diğer kaynaklar) ve ulusal kapasite gibi çeşitli etkenlere bağlı olacaktır. ASHK'nin yaklaşımı, *yoksulluğun ve toplumsal dışlanmanın ele alınması için tek bir ideal çözüm olduğunu öne sürmekten ziyade* yukarıda tanımlanan, bu temele dayanmaktadır. *Komite, Devletin bu alandaki faaliyetlerinde yer alması gereken farklı unsurları vurgulamıştır.* ASHK bu konuda kapsamlı kılavuzlar sunmuştur, ancak kesinlikle Avrupa Konseyi'nin bu alandaki çalışmalarıyla örneğin eğitimler ve Devlet-Komite arası diyalog çalışmaları gibi yollarla daha yakın bir bağlantının kurulması için atılabilecek adımlar mevcuttur.

Ayrıca, hem yerel düzeyde hem de Avrupa bölgesi düzeyinde uyumlu ve bütünlük çalışmaları yapılması gerekmektedir ve farklı Avrupa Konseyi kurumlarının bu çalışmaların desteklenmesi ve ileriye taşınması konusunda hayati bir rol üstlenmesi gerekecektir.

Sosyal politika ve ilişkilerde görevi bulunan Avrupa Konseyi aktörlerinin çocuk yoksulluğu temelli planlarında ve faaliyetlerinde, Şartın kendisinin ve ASHK'nin çocuk yoksulluğuyla mücadele konusunda çocuk haklarıyla uyumlu tedbirlerin alınmasına yönelik olarak belirlediği parametrelerin önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu değerlendirmeye birlikte, uygulamalarda çocuk yoksulluğu ile çocuk hakları arasında strateji düzeyinde bir bağlantı kurulması mümkün olacaktır. Özel olarak, bu çalışmalarda *çocuk haklarının ve çocuk yoksulluğunun Parlamento Meclisi bünyesinde faaliyet gösteren Komiteler ve Alt Komiteler tarafından daha ayrıntılı bir şekilde kavranmasını ve farkındalıkla ele alınmasını* sağlayacak adımlara yer verilmelidir.

Avrupa Konseyi'nin geri kalan uygulama döneminde (2020-2021) Çocuk Hakları konusunda uygulayacağı Stratejinin geliştirilmesi sırasında sosyal haklara daha fazla dikkat edilmelidir. Çocuk Hakları Geçici Komitesi'nin (CAHENF) bu amaca yönelik faaliyetlerini ileriye taşınması ve bu süreçte çocuğa duyarlı bütçeleme ve çocuk etki değerlendirmesi alanındaki mevcut çalışmalarını temel alması hayati önem taşımaktadır.

Aynı şekilde, Çocuk Hakları Birimi de çocuk yoksulluğu ve sosyal haklara yönelik çalışmalarını arttırabileceği, güçlü bir konumdadır. Birim ilgili Avrupa Konseyi kurumlarıyla birlikte çalışarak, çocukların sosyal haklarının Avrupa Konseyi'nin yoksullukla mücadele konusunda genel olarak attığı adımları daha da anaakımlaştırabilir. Bu çalışmalarda, çocuk dostu hizmetler ve ayrımcılıkla mücadele konusunda hâlihazırda atılmış olan adımlar temel alınabilecek ve Avrupa Konseyi'nin Avrupa'daki Mülteci ve Göçmen Çocukların Korunmasına yönelik Eylem Planı ile 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi ile ilgili faaliyetlerle bağlantı kurulabilecektir.

Son olarak, ASHK tek başına atabileceği ve atması gereken birçok adım vardır. Özel olarak bakıldığında, bu kurum çocuk yoksulluğunu tüm alanları ilgilendiren bir konu olarak değerlendirmeli ve Şart hükümlerini ele alırken bu alanların farklı unsurlarını göz önünde bulundurmalıdır. Komitenin Madde 30'a yönelik yaklaşımını da daha ayrıntılı bir şekilde düzenlemesi ve bu kapsamda, bu hükmün muhatabı olan devletlere getirdiği yükümlülüklerin kapsamını ilgili taraflar açısından daha açık bir hale getirmesi de gerekmektedir. Böylece, Madde 30'u henüz kabul etmemiş olan Devletlere bu maddenin ulusal uygulama çalışmaları açısından yönetilebilir olduğunu ve çocuk yoksulluğu çalışmalarının çerçevelenmesini etkili bir şekilde sağladığını daha iyi anlatabilecektir. Son olarak, ASHK çocuk yoksulluğuna daha özel bir bakışla odaklanmalı ve bu süreçte, konuya mevcut durumda hem Madde 30 bağlamında hem de daha geniş bağlamda gösterilen geçici ilgiden fazlasının verilmesini sağlamalıdır.

Giriş

Avrupa Konseyi'nde çocuk yoksulluğu büyük ve geniş ölçekli bir sorundur. Siyaset, ekonomi ve sivil toplum alanında çocuk yoksulluğunun toplumun esenliği ve ekonomik kalkınma açısından getireceği sonuçların giderek daha çok gündeme gelmesi, bu sorunun hafifletilmesini sağlamamıştır. Burada bir ahlaki ödev öne çıkmaktadır; çocukların büyürken karşılaştığı fiziksel ve psikolojik yoksunluklar ile topluma tam katılım sergileyememeleri ile ortaya çıkan korkunç insan maliyeti bu ahlaki ödevin odak noktasıdır. Buna ek olarak, toplumun çocuk yoksulluğunu ortadan kaldırma hedefinde, bu sorunun yarattığı kamu maliyetlerinden (mali veya diğer) dolayı oldukça güçlü bir çıkarı bulunmaktadır.¹ Çocuk dezavantajıyla mücadelede yürütülen çalışmaların, yoksullukla mücadeleye yönelik genel stratejiler ve insan gelişiminin ileriye taşınmasına yönelik çalışmalar açısından önemli bir etken olarak değerlendirilmesi, çocuk yoksulluğuna ilişkin olarak küresel düzeyde yaşanan endişenin bir ifadesidir. Bu endişenin diğer bir kanıtı, Avrupa Konseyi üye devletlerinin uygulamayı taahhüt ettiği bir Gündem olan 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi'nde "ulusal tanımlara göre tüm boyutlarıyla birlikte yoksulluk içinde yaşayan" çocukların oranının en azından yarıya düşürülmesi taahhüdüdür.² Aynı zamanda, çocuk yoksulluğunun çocuk haklarının teslim edilememesi sorununun nedeni, sonucu ve temsili olduğu - ve çocuk haklarının Avrupa'da çocuk yoksulluğuna yönelik devlet müdahalelerinin şekillendirilmesinde hayati bir rol üstlenebileceği giderek daha geniş bir ölçekte kabul edilmektedir.

Bu rapor, çocuk haklarının Avrupa Konseyi'nde (AK) çocuk yoksulluğuyla mücadele çalışmalarındaki rolüne odaklanmaktadır. Bu odak noktasıyla birlikte, raporda çocuk yoksulluğunun ve toplumsal dışlanmanın enine alınmasına yönelik kilit standartlar ele alınmakta ve bu kapsamda, özellikle çocuk yoksulluğunu en yakından ele alan AK hukuk belgesi olan Avrupa Sosyal Şartı'nın altı çizilmektedir. Ayrıca, AK insan hakları izleme mekanizmalarının yoksulluk ve toplumsal dışlanma sorunlarının tespitine ve hafifletilmesine katkıda bulunan çalışmaları da tanımlanmakta ve tartışılmaktadır. Bu yaklaşımla birlikte, raporda Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin çalışmalarına özellikle dikkat edilmektedir. Bu kurumun hem raporlama hem de toplu şikayet ile ilgili görevleri çerçevesinde yürüttüğü çalışmalar, Şartın AK devletlerinin çocuk haklarıyla mücadele çerçevesinde aldığı tedbirlerin (ve bu tedbirlerin altında yatan varsayımların) değerlendirilmesine, eleştirilmesine ve yeniden kavrama dönüştürülmesine yönelik bir çerçeve olarak üstlendiği ve üstlenebileceği rolün altını çizmektedir. Raporda, çocuk yoksulluğunun AK üye devletlerinin uygulamaları temel alınarak çocuk haklarına uyumlu şekilde ortadan kaldırılmasına olumlu katkılarda bulunan tedbirler de vurgulanmaktadır.

Yapı açısından bakıldığında, Bölüm 1'de Avrupa'da çocuk yoksulluğunun durumuna ve 2007-8'de başlayan mali ve ekonomik krizlerin bu durum üzerindeki etkilerine yönelik bir genel bakış sunulmaktadır. Bunun ardından ise, Avrupa'da çocuk yoksulluğundaki artışlara, çocuk hakları bakış açısıyla yöneltilen eleştiriler tartışılmakta ve sonrasında, Avrupa Konseyi bağlamında çocuk hakları ve çocuk yoksulluğu arasındaki karşılıklı ilişki incelenmektedir. Bu yaklaşımla birlikte, raporda çocuk haklarının Avrupa'da bu alanda faaliyet gösteren kurumların çocuk yoksulluğuyla mücadele çalışmalarının tespit ve teşhis edilmesi ve geliştirilmesi süreçleri için bir analiz çerçevesi olarak giderek daha çok kullanıldığı not edilmektedir.

¹ D. Hirsh, Estimating the Costs of Child Poverty Joseph Rowntree Foundation, 2008, 1.

² United Nations General Assembly (UNGA), (2015) Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, 25 September 2015, Target 1.3.

Bölüm 2’de, yoksulluk ve toplumsal dışlanma sorunlarının tespiti konusunda kilit birer rol oynayan Avrupa Konseyi insan hakları izleme mekanizmaları ele alınmaktadır. Bu bağlamda, öncelikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sistemi değerlendirilmekte ve ardından, Avrupa Sosyal Şartı’na dönülerek, bu belgenin AK üye devletlerinin hakları temel alan yoksullukla mücadele çalışmalarına yönelttiği odak noktasının amacı açıklanmaktadır. Bu yaklaşımla birlikte, bölümde 1961 ve 1996 Şartlarına bir genel bakış sunulmakta ve bu Şartların getirdiği çocuk yoksulluğu yükümlülükleri için bir çerçeve geliştirilmektedir. Bunun ardından ise, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi’nin çocuk yoksulluğuyla ilgili meselelere katkıda bulunurken kullandığı farklı mekanizmalar ele alınmaktadır.

Bir sonraki bölümde, Avrupa Sosyal Şartı çocuk yoksulluğu açısından analiz edilmektedir. Çocukların Avrupa Sosyal Şartı nezdinde hak sahibi olarak tanımlandığı belirtilerek, Şartın kilit hükümlerinin Taraf Devletlere çocuk yoksulluğuyla mücadele konusunda getirdiği yükümlülüklerin kapsamı derinlemesine değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeye birlikte, analizin odak noktası özellikle 1996 Gözden Geçirilmiş Şartın Madde 30 ile tanımlanan yoksulluğa ve toplumsal dışlanmaya karşı korunma hakkı olarak belirlenmiştir. Bölümde, Madde 30’un Taraf Devletlere bu hükme uygunluklarını değerlendirme gerekliliği getirdiği ve Komitenin bu uygunluğu değerlendirirken izleyeceği yöntem açıkça tanımlanmaktadır. Bu bölümün sonunda, Şartta Madde 30 haricindeki maddelerdeki yoksullukla ilgili unsurlar kısaca tartışılmaktadır.

Bölüm 4’te, Komitenin raporlama ve toplu şikayet çalışmalarında çocuk yoksulluğunun ve toplumsal dışlanmanın ortadan kaldırılmasına katkıda bulunan tedbirlere odaklanılmaktadır. Bu odak noktasıyla birlikte, bölümde Üye Devletlerin çocukları yoksulluğa ve toplumsal dışlanmaya karşı korumak amacıyla uyguladığı haklara uyumlu koordineli yaklaşımlar, öncelikler ve tedbirler çerçevesinde en iyi (veya en azından iyi) uygulamaların tespit edilmesi amaçlanmaktadır.

Raporun sonuç kısmında, Avrupa Konseyi’ne yönelik bir dizi tavsiye yer verilirken, Konseyin ve bünyesindeki spesifik kurumların Avrupa genelinde yürüttüğü çocuk haklarıyla uyumlu çocuk yoksulluğuyla mücadele çalışmalarının ilerletilmesine nasıl katkıda bulunabileceği ortaya koyulmaktadır.

1. Avrupa'da Çocuk Yoksulluğu ve İnsan Hakları: Genel Bakış

1.1. Arka Plan ve Bağlam

Son birkaç yıl içinde, Avrupa'da çocuk yoksulluğuyla ilgili endişelerde bir patlama görülmüştür; 2007-8'de başlayan ekonomik krizler, çok çeşitli Avrupa ülkelerinde - ister parasal temelde ister çok boyutlu olarak kavramsallaştırılmış olsun - yoksullukta önemli bir artışa yol açmıştır.³ Krizlerin bir sonucu olarak çocuklar, yoksulluğa maruz kalmaya daha büyük bir yasal, politik ve ekonomik güce sahip olan diğer sosyal gruplara göre kuşkusuz daha yatkın hale gelmiştir.⁴ UNICEF'in 2014 yılına ait bir raporunda, Avrupa Birliği'nde (AB) ağır maddi yoksunluk içinde yaşayan çocukların sayısının 2008 yılında 30 Avrupa ülkesinde (9,5 milyon) göre 2012 yılında (11,1 milyon) 1,6 milyon arttığı⁵ ve çocuk yoksulluğunun 31 Avrupa devletinden 20'sinde yükselmiş olduğu tespit edilmiştir.⁶ Üç yıl sonra, Avrupa'daki çocukların beslenme, kıyafet, eğitim kaynakları, boş zaman faaliyetleri, sosyal faaliyetler, bilgiye erişim veya barınma alanlarından ikisinde veya daha fazlasında yoksunluklarla karşılaştığı görülmektedir.⁷

Çocuk yoksulluğundaki artış yalnızca krizlerin doğrudan sonucu olan ekonomi ve işgücü piyasası çalkantılarına değil, aynı zamanda kamu harcamalarında kesintiler ve vergi artışları dahil olmak üzere mali kemer sıkma önlemlerine de bağlanmıştır.⁸ Birçok örnekte, bu tedbirler yalnızca krizlerin etkilerine yönelik basit ulusal tedbirlerle sınırlı kalmamış, aynı zamanda bazı AB üye devletlerinde başlatılan kurtarma programları açısından ortaya koyulan gerekliliklerle de desteklenmiştir. Bu mali kemer sıkma tedbirleri, sosyal koruma sistemlerinin kapsamı daha dar olan ülkeler üzerinde özellikle ağır bir etki bırakmış⁹ ve ulusal düzeyde çocuk yoksulluğunun azaltılması amacıyla yürütülen çalışmalar açısından doğrudan etkili olan ve kalıcı zararlar getiren sonuçlar doğurmuştur.

Bununla birlikte, AK üye devletlerindeki çocuk yoksulluğu, ne krizlerden kaynaklanmış ne de krizlerin ardından sona ermiş ve hatta bu gelişmelerden dolayı daha da şiddetlenmiştir. Krizlerden önceki yirmi yılda, birçok Avrupa ülkesinde çocuk yoksulluğu düzeylerinin yükselmesiyle birlikte zenginler ve yoksullar arasındaki eşitsizlik aşamalı olarak artmıştır.¹⁰ Son 15 yıl içerisinde, çocuk yoksulluğu ülkelerde krizlerin etkisinin genel "çerçevesinin" çok ötesinde bir artış göstermiştir¹¹ ve bu olgu, krizler sonrasında kayda

³ Çocuk yoksulluğu tipik olarak ya parasal ya da çok boyutlu temelde kavramsallaştırılır. Parasal yoksulluk tanımları, mutlak veya göreceli standartlarla karşılaştırılan gelir veya harcama düzeyine odaklanır. Yoksulluğa çok boyutlu bir kavram olarak yaklaşılması için, bu olgunun kaynak eksikliğinden dolayı mevcut seçme şanslarından ve fırsatlardan mahrum kalma ve bunun sonucunda, toplumdaki dışlanma durumu olarak kavramsallaştırılması gerekir. Daha fazla bilgi için, bkz. A. Nolan & K. Pells, "Children's Economic and Social Rights and Child Poverty: The State of Play" (2019) 4 International Journal of Children's Rights (yakında yayımlanacaktır).

⁴ Bkz., örn. United Nations Human Rights Council (UNHRC), (2011) Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, UN Doc. A/HRC/17/34, para. 32.

⁵ UNICEF, Children of the Recession: The impact of the economic crisis on child well-being in rich countries, Innocenti Report Card 12 (Florence: UNICEF Office of Research, 2014) 3.

⁶ a.g.e., 3.

⁷ UNICEF, Innocenti Report Card 14: Building the Future: Children and the Sustainable Development Goals in Rich Countries (Florence: UNICEF Office of Research, 2017); see also B. Cantillon, Y. Chzhen, S. Handa & B. Nolan, Children of Austerity: Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries (Oxford: UNICEF/OUP, 2017).

⁸ Bkz., örn. UNICEF, "Children of the Recession" supra n5. 9. Bu tedbirlerin belirli Avrupa (ve Avrupa Konseyi) devletleri üzerindeki etkilerine ilişkin bir tartışma için, bkz. Cantillon et al, supra n7.

⁹ Bu tedbirlerin belirli Avrupa (ve Avrupa Konseyi) devletleri üzerindeki etkilerine ilişkin bir tartışma için, bkz. Cantillon et al, supra n7.

¹⁰ Gelişmiş ekonomiler bağlamında gelir yoksulluğu konusunda bkz. OECD, Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries (Paris: OECD, 2008), <https://www.oecd.org/els/soc/growingunequalincomedistributionandpovertyinoecdcountries.htm>

¹¹ Bkz., örn. Birleşik Krallık; bu ülkede, mali kemer sıkma tedbirleri 2010 yılından itibaren uygulamaya koyulmaya başlanmıştır. Tedbirlerin ardındaki amaç ortaya çıkan bir ekonomik krize müdahale etmek değil, öncelikle devlet bütçesindeki açığı ele almak olmuştur. Birleşik Krallıkta 2010 yılından itibaren uygulanan yardım ve vergi değişikliklerinden itibaren çeşitli alanlarda çocuk yoksulluğu artmıştır. Daha fazla bilgi için, bkz. örn. Landman Economics, Institute for Fiscal Studies, National Children's Bureau ve Child Poverty Action Group araştırmaları.

değer bir ekonomik toparlanma görmüş olan devletlerde dahi hala bir sorun oluşturmaya devam etmektedir.¹² Kısacası, Avrupa’da çocuk yoksulluğunun sistemik, yapısal ve kalıcı niteliklerinden dolayı, krizlerin çözülmesi çocuk yoksulluğunun çözülmesini sağlamamıştır.

Avrupa’da çocuk yoksulluğundaki mevcut durum, Avrupa’nın politika aktörlerinin gözünden kaçmamıştır. 1014 yılında, Avrupa Konseyi Parlamento Meclisi hem çocuk yoksulluğunun “Avrupa’ya geri sızmakta” olduğunu hem de krizlerin zararlı etkilerinin devam ettiğini belirterek, üye devletleri “siyaset arenasında çocuk yoksulluğuna son verme amacının yeterli ölçüde vurgulanması ve önceliklendirilmesi ve bu çerçevede bir yöntem olarak, sosyal koruma sistemlerinin etkili hale getirilmesi ve ulusal düzeyde açık ve net amaçların ve hedeflerin belirlenmesi süreçlerine yeterli kaynakların tahsis edilmesi” yönünde teşvik etmektedir.¹³ Bu teşvikin ardından ve bu temelde, Avrupa Komisyonu’nun “Çocuklara Yatırım Yapmak: Dezavantaj Döngüsünü Kırma” başlıklı çağır açan 2013 tavsiyesi gelmiştir. Bu metinde, krizlerin “birçok ülkede yoksulluk ve toplumsal dışlanma içinde yaşayanların oranındaki artışla birlikte çocuklar ve aileler üzerinde ağır bir etki yarattığı” kabul edilmektedir.¹⁴

1.2. Avrupa Konseyi’nde Çocuk Hakları ve Çocuk Yoksulluğu arasındaki karşılıklı ilişkinin incelemesi

Avrupa’da çocuk yoksulluğundaki mevcut durum ve bu durumun insan haklarının kullanılması açısından getirdiği etkiler hem Avrupa Konseyi bağlamında hem de bu bağlamın ötesinde olmak üzere insan hakları kurumlarından oldukça ayrıntılı eleştirilerle ele alınmıştır.

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri 2018 yılında aşağıdaki hususları kaydetmiştir:

“kriz çocuklar üzerinde birçok açıdan uzun süre devam edecek olumsuz sonuçlar getirmektedir. Çocuk ve aile politikalarına yönelik bütçe tahsisleri ilk iptal edilen kalemler olmuştur. Krizlerin ağır etkisiyle karşılaşan bazı ülkelerin artık toparlanmaya başladığı görülürken, bu politikalara yeniden yatırım yapılması için alınan tedbirler çok kısıtlı kalmıştır. Çocuk yoksulluğunun azalmadığı ve çok sayıda çocuk hala yokluk çeken ailelerde yaşadığı, evlerinden tahliye edilebildikleri ve zaman zaman ailelerinin geçimine katkıda bulunmak için çalışmak zorunda kaldığı görülmektedir. Bütçe kısıtlamalarının çocuk adaleti, çocuk koruma ve diğer kilit hizmetler açısından yarattığı olumsuz etki hala hissedilmeye devam edilmektedir. Daha uzun vadede değerlendirildiğinde, çocuk yoksulluğu ve diğer çocuk hakları ihlalleri Avrupa toplulukları açısından çok olumsuz sonuçlar doğuracaktır. Devletlerin çocukların haklarını daha ciddiye almasının ve krizin yol açtığı hasarı onarmak ve çocuk yoksulluğuyla mücadele etmek için kararlı adımlar atmasının zamanı gelmiştir.”¹⁵

Uluslararası düzeyde ise, Birleşmiş Milletler (BM) Çocuk Hakları Komitesi’nin yakın zamanda Avrupa Konseyi üyelerinin Çocuk Haklarına Dair Sözleşme’ye ilişkin uygulama kayıtlarını değerlendirmesiyle birlikte, 47 devletten 34’ünün çocukların haklarını temin etmek ve - hem krizler bağlamında hem de daha

¹² Bkz., örn. İrlanda’da 2017 rakamlarına göre çocukların %18,4’ü yoksulluk riski altındadır (risk, eşit geliri, ortanca gelir yoksulluğu eşliğinin yüzde 60 altında olan hanelerde yaşayan 17 yaş ve altı çocukların oranı olarak ölçülmüştür). Aynı rakamlar, ekonomik krizden sonra “tutarlı yoksulluk” içinde yaşayan çocukların sayısındaki en düşük azalmayı (%10,9’dan %8,8’e) da kaydetmiştir. Tutarlı yoksulluk içinde yaşayanlar, “zorunlu yoksulluk ([11 temel yoksulluk göstergesi] içerisinden iki ya da daha fazla yoksulluk) yaşayanlar” olarak tanımlanmaktadır. (Kaynak: Central Statistics Office, Survey on Income and Living Conditions 2017 Results (2018), <https://www.cso.ie/en/csolatestnews/presspages/2018/surveyonincomeandlivingconditions2017/>).

¹³ PACE, Resolution 1995 (2014), para. 5.1

¹⁴ European Commission Recommendation of 20 February 2013, “Investing in children: breaking the cycle of disadvantage” (2013/112/EU), O J L 59.

¹⁵ Council of Europe Commissioner for Human Rights, “Human Rights in Europe: From Crisis to Renewal?” (Strasbourg: COE, 2018), 32.

geniş bağlamda - çocuk yoksulluğuyla etkili bir şekilde mücadele etmek üzere gereken adımları atmadığı ortaya çıkmıştır.¹⁶ Avrupa Konseyi bağlamında, Avrupa Sosyal Şartı'nın yoksulluğa ve toplumsal dışlanmaya karşı korunma ile ilgili Madde 30'una tabi olmak üzere seçilmiş olan 13 Avrupa Konseyi devletini inceleyen Avrupa Sosyal Haklar Komitesi (ASHK/Komite) "genel olarak, Avrupa'daki yoksulluk düzeylerinin kabul edilemeyecek kadar yüksek olduğu ve Devletlerin bu temel sorunu çözmek üzere aldığı tedbirlerin yetersiz kaldığı" sonucuna varmıştır.¹⁷ Sekiz devletin bu hükmün getirdiği yükümlülüklerle uygun hareket etmediğini tespit eden Komite, çocuk yoksulluğu düzeylerini ve bu düzeylerdeki yükselmeleri not etmiştir.¹⁸

Bu eleştiriler ve bulgular şaşırtıcı değildir. Çocuk yoksulluğu ve çocuk hakları arasında yoğun bir kesişim söz konusudur. Çocuk yoksulluğu (çocukların haklardan yararlanması üzerindeki etkisi sonucunda) çocuk hakları ihlallerine neden olabilirken, aynı zamanda bu ihlallerin (çocukların haklarının teslim edilememesiyle ortaya çıkan yoksulluk yoluyla)¹⁹ yarattığı bir sonuç da olabilmektedir. Çocuk yoksulluğu aynı zamanda tek başına birçok çocuk hakkı açısından ihlal teşkil etmektedir. Bu husus özellikle Avrupa Sosyal Şartı bağlamında açıkça ortaya koyulmaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi, Şartta "yoksulluğa ve toplumsal dışlanmaya karşı korunma hakkı" (Madde 30) ve çocukların "sosyal, hukuki ve ekonomik koruma" hakkının (Madde 17) yanı sıra, sosyal güvenlik hakkı (Madde 12), ailenin sosyal, hukuki ve ekonomik koruma hakkı (Madde 16), konut hakkı (Madde 31) ve sağlığın korunması hakkı (Madde 11) gibi yoksullukla ilişkili sosyal haklar açıkça tanımlanmaktadır. Nihayetinde, yoksulluk içinde yaşamak çocuğun çocukluktaki deneyimlerini ve haklarından yararlanmasını etkilemekle kalmaz, aynı zamanda çocuğun yetişkinliğinde değerlendirebileceği fırsatların (yaşam şanslarını) da sınırlanmasına yol açar.²⁰

Bununla birlikte, yoksulluğun etkileri ekonomik ve sosyal haklarla sınırlı değildir. Yoksulluk aynı zamanda medeni ve siyasi hakları da etkiler. Örneğin, BM Derin Yoksulluk ve İnsan Hakları Özel Raportörü yoksul çocukların kötü muamele ve ihmalden orantısız ölçüde etkilendiğini ve yoksulluğun çocuk istismarı ve

¹⁶ CO Albania, ÇHS/C/ALB/CO/2-4, para 66-67 (7 December 2012); CO Andorra, ÇHS/C/AND/CO/2 (3 December 2012) para 15-16; CO Armenia ÇHS/C/ARM/CO/3-4, para 43-44 (8 July 2013); CO Austria, ÇHS/C/Bel/CO/5-6 (28 February 2019), para 10, 36-37; CO Bosnia-Herzegovina ÇHS/C/BIH/CO/2-4 (29 November 2012) para 60-61; CO Bulgaria ÇHS/C/BGR/CO/3-5, para 46-47; CO Denmark, ÇHS/C/DNK/CO/5 (26 October 2017), para 34-35; CO Finland ÇHS/C/FIN/CO/4 (3 August 2011), para 50-51; CO France ÇHS/C/FRA/CO/5 (23 February 2016), para 69-70; CO Georgia ÇHS/C/ GEO/CO/4 (9 March 2017), para 35-6; CO Germany ÇHS/C/DEU/CO/3-4 (25 February 2014), para 64-65; CO Greece ÇHS/C/GRC/CO/2-3 (13 August 2012) para 58-59; CO Hungary (14 October 2014) ÇHS/C/HUN/CO/3-5; CO Ireland ÇHS/C/IRL/CO/3-4 (1 March 2016) para 60-61; CO Italy ÇHS/C/ITA/ CO/5-6 (28 February 2019), para 7 and 30; CO Latvia ÇHS/C/LVA/CO/3-5 (14 March 2016), para 54-55; CO Lithuania ÇHS/C/LTU/CO/3-4 (30 October 2013), para 43-44; (29 October 2013); CO Moldova ÇHS/C/MDA/CO/4-5 (20 October 2017), para. 35; CO Montenegro ÇHS/C/MNE/CO/2-3 (22 June 2018), para 47-48 [increase]; ÇHS/C/NLD/CO/4 Netherlands (16 July 2015), para 48-49; CO North Macedonia ÇHS/C/MKD/CO/2 (23 June 2010), para 63-64; CO Norway ÇHS/C/NOR/ CO/5-6 (4 July 2018), para. 28; CO Poland ÇHS/C/POL/CO/3-4 (30 October 2015), para 40-41; CO Portugal ÇHS/C/PRT/CO/3-4, (25 February 2014) para 39-40, 57-58; CO Romania ÇHS/C/ROU/CO/5 (13 July 2017), para 37-38; CO Russian Federation ÇHS/C/RUS/CO/4-5 (25 February 2014) para 57-58; CO Serbia ÇHS/C/SRB/CO/2-3 (7 March 2017), para 51-52; CO Slovak Republic ÇHS/C/SVK/ CO/3-5 (20 July 2016), para 42-43; CO Slovenia ÇHS/C/SVN/CO/3-4 (8 July 2013), para 58-59; CO Spain ÇHS/C/ESP/CO/5-6 (5 March 2018), para 8, 37-38; CO Sweden ÇHS/C/SWE/CO/5 (6 March 2015), para 47-48; Co Switzerland ÇHS/C/CHR/CO/2-4 (26 February 2014), para 63-64; CO Ukraine ÇHS/C/UKR/CO/3-4 (21 April 2011), para 17-18, 64-65; CO United Kingdom ÇHS/C/GBR/CO/5 (12 July 2016) para 13, 70-71.

¹⁷ European Committee of Social Rights, "Press Briefing Elements: Conclusions 2017" (Strasbourg: COE, 2018), 8

<https://rm.coe.int/press-briefing-elements-conclusions-2017n/168077fedf>

¹⁸ Bkz. İtalya, Sırbistan, Türkiye ve Ukrayna (Conclusions 2017).

¹⁹ UNICEF "[y]oksulluk içinde yaşayan çocukların, birçok hakları (hayatta kalma, sağlık ve beslenme, eğitim, katılım ve zarara, sömürüye ve ayrımcılığa karşı korunma) açısından yoksulluklarla karşı karşıya kaldığını" altını çizmiştir. (UNICEF, "The State of the World's Children: Childhood under Threat." (New York: UNICEF, 2005), 15

²⁰ Innocenti Centre'a göre, birçok ülkeden elde edilen kanıtlar yoksulluk içinde yetişen çocukların sağlık sorunları yaşama, öğrenme ve davranış zorluklarıyla karşılaşma, okulda başağrısız olma, fazlasıyla erken yaşta hamile kalma, beceri ve isteklerini düşük bir düzeyde tutma, düşük ücret alma, işsiz kalma ve refah yordamlarına bağımlı olma olasılıklarının daha yüksek olduğunu tutarlı bir şekilde ortaya koymaktadır. (Innocenti Research Centre, Child Poverty in Perspective – An overview of child well-being in rich countries: A comprehensive assessment of the lives and well-being of children and adolescents in the economically advanced nations (Florence: UNICEF RESEARCH OFFICE, 2007) 5.

çocuk evliliği açısından bir risk etkeni olduğunu vurgulamıştır.²¹ Avrupa Konseyi insan hakları sisteminde, çocuk yoksulluğunun aile hakları üzerinde de bir etki yaratacağı endişesi doğarken, ailelerin ebeveyn haklarının askıya alınmasından dolayı karşılaştığı hassas mali durum giderek daha büyük bir endişe kaynağı olmuştur. Bu durum, hem Avrupa Sosyal Şartı'nın Madde 17'si hem de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHM) özel hayata ve aile hayatına, eve ve yazışmaya saygı hakkı ile ilgili Madde 8'i açısından rahatsız edici bir tespiti işaret etmektedir.²² Yoksulluk - mutlak veya göreceli yoksulluk - çocukların katılım haklarından yararlanmasını eğitim ve kültürel ve sosyal hayat dâhil olmak üzere çeşitli bağlamlar çerçevesinde açıkça etkilemektedir. Bu tespit, Avrupa Sosyal Şartı'nın Madde 30'unda "toplumsal dışlanma" odak noktasıyla birlikte kabul edilmekte, bu Madde hem yoksulluğa (toplumda güvensizlik unsuruyla birlikte) karşı korunma hem de toplumsal dışlanmaya karşı korunma (kapsayıcılığın ve vatandaş katılımının önündeki engelleriyle birlikte) konusunu ele almaktadır.²³ Buna ek olarak, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nde "Madde 30'da sosyal haklara yönelik atfın çok dar bir bakışla değerlendirilmemesi gerektiği" açıkça ifade edilmektedir. "Aslına bakılırsa, toplumsal dışlanmayla mücadele çalışmalarında, temel hakların bölünemezliği kavramı özel bir önem kazanmaktadır. Bu açıdan, seçme hakkı toplum ve vatandaş katılımı ile ilgili diğer haklarda olduğu gibi toplumsal bütünleşmenin ve kapsayıcılığın gerekli bir boyutunu teşvik etmekte ve bu nedenle, Madde 30 kapsamında değerlendirilmektedir"²⁴ (Daha fazlası için, bkz. Kısım 3.2.1.3).

Mutlak veya göreceli şartlarda tanımlanan tüm yoksulluk türlerinde²⁵, çocuklar yoksulların arasında orantısız ölçüde büyük bir grubu temsil etmektedir²⁶. Buna ek olarak, yoksulluk çocuklar üzerindeki etkileri eşit dağılmamaktadır. Özellikle toplumsal açıdan hassas ve ötekileştirilmiş grupların üyeleri olan çocuklar (ve aslına bakılırsa, yoksulluk içinde yaşayan çocuklar sırf bu özellikten dolayı böyle bir grup olarak değerlendirilebilir) yoksulluk riski altındadır²⁷. Bu yoksulluk ise, bu çocuk gruplarına yönelik negatif stereotiplerin ve ayrımcılığın devam ettirilmesine neden olabilmektedir. Avrupa Konseyi çerçevesinde, yoksulluk ve toplumsal dışlanma engellilikleri olan çocuklar, ebeveyn bakımından yoksun olan çocuklar, azınlıklardaki çocuklar (başta Romen ve Gezgin çocuklar olmak üzere), hareket halinde olan veya göçten başka şekilde etkilenen çocuklar, özgürlüklerinden mahrum bırakılan çocuklar, sokaklarda yaşayan çocuklar ve anne-babası hapiste olan çocuklar açısından gruplara özgü zorluklar doğurmaktadır.²⁸ Ayrıca, çocuklar yaşlarının diğer ayrımcılık statüleriyle birleşmesiyle birlikte, çifte ayrımcılıkla karşı karşıya kaldıklarını kendileri ifade etmektedir.²⁹ Dolayısıyla, Avrupa Konseyi'nde ve daha geniş ölçekte

²¹ United Nations Human Rights Council (UNHRC), (2016) Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, UN Doc. A/72/502 (2017), para 14.

²² Bkz. örn.: Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin Litvanya ve Gürcistan'ın Madde 30 başvurularını değerlendiren yönlendirdiği sorular (Conclusions 2015); Soares de Melo - Portekiz, Başv. No. 72850/14 (16 Mayıs 2016 tarihli karar), öz. para 104-107 Wallová ve Walla – Çek Cumhuriyeti, Başv. No. 23848/04, (26 Ekim 2006 tarihli karar) dahil olmak üzere Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararları; PACE Resolution 2049 (2015), Social services in Europe: legislation and practice of the removal of children from their families in Council of Europe member states (22 April 2015).

²³ Avrupa Sosyal Haklar Komitesi Madde 30 Yorum Bildirimi, Conclusions 2013.

²⁴ ERRC - Fransa, Şikayet No. 51/2008, dosyanın esasına ilişkin 19 Ekim 2009 tarihli karar, para. 99.

²⁵ Örneğin, göreceli yoksulluk konusunda, Avrupa Komisyonu AB'deki çocukların, genel nüfusla karşılaştırıldığında göreceli yoksulluk açısından daha yüksek bir risk altında olduğunu daha önce vurgulamıştır (0-5 yaş aralığındaki çocukların %20'si, 16-24 yaş aralığındaki bireylerin %21'i ve yetişkinlerin %16'sı). (European Commission, "Towards an EU strategy on the rights of the child", Communication from the Commission 367 final Brussels, 2006 para. 5).

²⁶ Bkz., örn. World Bank, "Monitoring Global Poverty: The Report of the Commission on Global Poverty" (Washington DC: World Bank, 2017) 112-113.

²⁷ Bkz., örn. Çocuk Hakları Komitesi'nin bu alana yönelik giderek genişleyen uygulamaları.

²⁸ Bkz., örn. Council of Europe, "Strategy for the Rights of the Child (2016-21)" (Strasbourg: COE, 2016).

²⁹ A. Daly, S. Ruxton & M. Shuurman, "Children's Rights Today: What Do Children Think?: A desktop study on children's views and priorities to inform the next Council of Europe Strategy for the Rights of the Child" (Strasbourg: COE 2015) 30.

yoksulluğun çocuk hakları açısından ele alınmasında, ayrımcılığın nedenlerini ve belirtilerini de ele almaya yönelik çalışmalara da yer verilmesi şaşırtıcı değildir.³⁰

Uygulamalar açısından, çocuk yoksulluğu ile çocuk hakları arasındaki bağlantı, henüz devletlerin ve uluslararası mercilerin yoksullukla mücadele çalışmalarına yönelik eleştirilerde bir temel olarak henüz değerlendirilmemiştir. Çocuk haklarının UNICEF³¹ gibi küresel odaklı kurumların yanı sıra, Afrika Birliği³² ve AB³³ gibi daha bölge odaklı kurumlar tarafından çocuk yoksulluğuyla mücadele tedbirlerinin tespit ve teşhis edilmesi ve geliştirilmesi süreçlerinde bir analiz çerçevesi olarak giderek daha çok kullanılması bu tespitin altını çizmektedir.

Avrupa düzeyinde, hem Avrupa Konseyi hem de Avrupa Birliği nezdinde faaliyet gösteren politika yapıcılar ve diğer aktörler çocuk yoksulluğu ile çocuk hakları arasındaki bağlantıyı kurmuştur. Avrupa Komisyonu, AB üye devletlerini “[ç]ocuk yoksulluğunu ve çocukların toplumsal dışlanmasını çocuk hakları yaklaşımıyla ele almaya”³⁴ çağırırken, AB Temel Haklar Ajansı’nın çocuk yoksulluğu konusunda 2018 yılında hazırladığı bir raporda, çocuk yoksulluğunun “yalnızca politika seçim ve tercihleriyle ilgili olmadığı ... aynı zamanda hem AB devletleri hem de AB kurumları açısından temel haklara ve hukuki açıdan bağlayıcı yükümlülüklerle dayanan bir mesele olduğu” öne sürülmüştür.³⁵ Çocuk yoksulluğu ile çocuk hakları arasındaki güçlü bağlantı, AB Komisyonu Avrupa Sosyal Haklar Sütunu’nun İlke 11’inde öne çıkartılmış, burada “[ç]ocukların yoksulluğa karşı korunma hakkına sahip olduğu” belirtilmekte ve “Dezavantajlı gruplara ait çocuklar fırsat eşitliğini geliştirmeye yönelik spesifik tedbirlerin alınması hakkına sahiptir” denmiştir.³⁶ Çeşitli AB kurumlarının AB Çocuk Garantisi’nin tesis edilmesine yönelik çalışmalarında da çocuk hakları bir endişe kaynağı olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, Avrupa düzeyinde çocuk yoksulluğuyla mücadeleye yönelik bütünlük bir plan dahilinde yoksulluk içinde yaşayan her çocuğun ücretsiz sağlık hizmetlerine, ücretsiz eğitime, ücretsiz çocuk bakımına, insana yakışır barınma imkanlarına ve yeterli beslenmeye ulaşabilmesi hedeflenmiştir.³⁷ Avrupa Konseyi söz konusu olduğunda, bu kurumun Çocuk Haklarına Dair Sözleşme (2016-21) ile çocuk yoksulluğu çocuk hakları açısından önemli bir zorluk olarak belirlenmekte ve çocukların Avrupa Sosyal Şartı’nda ve BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşme’de öngörülen sosyal haklarının temin edilmesinin önemi vurgulanmaktadır.³⁸

1.3. Sonuç

AK üye devletleri, çocuk yoksulluğunun ele alınması gereken bir sorun olduğunun ve çocuk haklarının bu çözümde önemli bir rol üstleneceğinin farkındadır. Şimdi, AK insan hakları sisteminde çocuk yoksulluğu konusunda etkili bir rol üstlenebilecek (siyasi değil) hukuki kurumları değerlendireceğiz.

³⁰ Bkz., örn. Council of Europe, “Strategy for the Rights of the Child”, supra n28; Avrupa Sosyal Haklar Komitesi’nin bu konuya yönelik yaklaşımı için aşağıdaki Kısım 3.2.1.3’e bakınız.

³¹ Bkz., örn. UNICEF, Poverty Reduction Begins with Children (New York: UNICEF, 2000).

³² Bkz., örn. “Africa’s Agenda for Children 2040: Fostering an Africa Fit for Children” (2016 yılında ACERWC tarafından, 2017 Temmuz ayında ise Afrika Birliği Bakanlar Yürütme Konseyi tarafından onaylanmıştır).

³³ Bkz., örn. 20 Şubat 2013 tarihli Avrupa Komisyonu Tavsiye Kararı, “Investing in children: breaking the cycle of disadvantage” (2013/112/EU), O J L 59, s.5.

³⁴ a.g.e., s.6.

³⁵ EU FRA, “Combating Child Poverty: An Issue of Fundamental Rights” (Vienna: FRA, 2018)

³⁶ Avrupa Sosyal Haklar Sütunu, İlke 11.

³⁷ Bkz., örn. European Parliament resolution of 24 November 2015 on reducing inequalities with a special focus on child poverty (2014/2237(INI)); European Commission, “Feasibility Study for a Child Guarantee” (Brussels: EU Commission, 2018)

³⁸ Council of Europe, “Strategy for the Rights of the Child”, supra n28, 10.

2. Çocuk Hakları ve Çocuk Yoksulluğu Açısından Kilit Avrupa Konseyi İzleme Mekanizmaları

2.1. Avrupa Konseyi İzleme Mekanizmalarının Çocuk Hakları ve Çocuk Yoksulluğu Açısından Değerlendirilmesi

Avrupa Konseyi insan hakları sisteminde, çocuk yoksulluğunun çocuk hakları üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi ve devletlerin çocuk yoksulluğu karşıtı performanslarını iyileştirme yollarının netleştirilmesi açısından rol oynayabilecek bir dizi farklı mekanizma vardır. AK sistemi içinde çocuk hakları alanında en iyi bilinen izleme organı şüphesiz Avrupa İnsan Hakları Mahkemesidir. Bununla birlikte, bu organın çocuk yoksulluğuyla ilgili çalışmaları sınırlı kalmıştır. Bunun birkaç nedeni vardır. Öncelikle, Mahkemenin yetkisi öncelikle medeni ve siyasi haklara yöneliktir; çocuk yoksulluğunun bu haklar bağlamında değerlendirilmesi mümkün olsa da (bkz. Yukarıdaki Kısım 1.2), mahkemenin yetkisi çerçevesinde bu değerlendirmede bulunmak için gerekli olan donanımı görece zayıftır. Örneğin, çocuk yoksulluğunun AİHS'nin Madde 3'ü ile getirilen insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele yasağına aykırı olarak değerlendirilebileceği durumlar tabii ki vardır; ancak, bu değerlendirme yalnızca derin yoksulluk durumlarında ortaya koyulmaktadır:³⁹ Göreceli yoksulluk durumları - ya da aslında Avrupa Konseyi bağlamında pek çok mutlak yoksulluk durumu - bu kapsamda değerlendirilmez. Aynı şekilde, 1. Protokolün prim katkılı ve primsiz yardımlar hakkının⁴⁰ korunmasını öngören Madde 1'i, hane düzeyinde çocuk yoksulluğunun hafifletilmesine katkıda bulunan yardımların savunulması açısından önemli bir hüküm sunmaktadır. Bununla birlikte, bu hüküm, mevcut yardım haklarını yalnızca devletin Sözleşme kapsamında öngörülen sınırlamalara uymadığı durumlarda koruma altına almaktadır. Özel hayata ve aile hayatına saygı hakkını koruyan Madde 8'de olduğu gibi, 1. Protokolün Madde 1'i, henüz yoksulluk içinde yaşayan çocuklar için belirli bir sosyal güvenlik teminatını sağlayacak şekilde yorumlanmamıştır. Bu arada, Madde 8'in, tek başına veya Madde 14 ile bağlantılı olarak, yoksulluk durumlarındaki çocukların yaşam standartlarıyla ilgili pozitif yükümlülükler getirdiğine de hükmedilmemiştir.⁴¹

Mahkeme, AİHS'ye yönelik önceki yorumlarında ekonomik ve sosyal politika ile ilgili meselelere yönelik yerel seçimleri doğrudan ele almak konusunda isteksiz davranmıştır. Bunun yerine, özellikle kıt kaynakların tahsisini gerektiren karar alma süreçlerinin söz konusu olduğu durumlarda, devletlere geniş bir takdir yetkisi vermeyi tercih etmiştir. Bu nedenle, AİHS ve Mahkeme'nin çalışmaları mevcut haliyle çocuk yoksulluğunun - çocuk hakları açısından ya da başka bir açıdan - ele alınmasında kısıtlı bir rol oynamıştır. Bugüne kadarki hukuki yaklaşımıyla birlikte Mahkemenin görev yetkisinin tabii olduğu kısıtlamalar göz önüne alındığında, bu durumun yakın gelecekte değişeceğini düşünmek için yeterli bir gerekçe yoktur. Dolayısıyla, odak noktasının AK insan hakları sisteminde bu tür konulara daha fazla eğilebilen araca, yani Avrupa Sosyal Şartı'na çevrilmesi mantıklı olacaktır.

2.2. Avrupa Sosyal Şartı Sistemine Giriş

1961 Avrupa Sosyal Şartı (ASS), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin kardeş belgesi olarak tesis edilmiştir. Avrupa Konseyi'nin 47 üye devletinden 43'ü tarafından onaylanan bu anlaşma, geçmişte

³⁹ Bkz., örn. genel olarak yoksulluk konusunda, MSS – Belçika ve Yunanistan, Başv. No. 30606/09 (21 Ocak 2011 tarihli karar) ve Budina - Rusya, Başv. No. 45603/05, (18 Haziran 2009 tarihli karar) (bu kapsamda diğer hususların yanı sıra, derin maddi yoksulluk durumunun Madde 3 nezdinde bir sorun teşkil edip edemeyeceği değerlendirilmiştir). Mahkemenin (aileleriyle beraber) yoksul çocuklar bağlamında Madde 3'e getirdiği yaklaşıma ilişkin bir tartışma için, bkz. örn. VM & Ors - Belçika, Başv. No. 60125/11 (7 Temmuz 2015 tarihli karar). Bir refakatsiz küçüğün derin yoksulluk teşkil eden koşullarad yaşamasından dolayı Madde 3 ihlalinin tespit edildiği bir örnek için, bkz. Rahimi - Yunanistan, Başv. No. 8687/08 (5 Temmuz 2011 tarihli karar).

⁴⁰ Bkz. Stec - BK, Başv. No. 65731/01 & 65900/01 (6 Temmuz 2005 tarihli karar).

⁴¹ Bkz., örn. Okitaloshima Okonda Osungu - Fransa; Selpa Lokongo - Fransa, Başv. No. 76860/11 ve 51354/13 (1 Ekim 2015 tarihli karar).

Avrupa Konseyi insan hakları sistemi içinde ötekileştirilmiştir. Nitekim, Avrupa Sosyal Şartı, ancak 1990'ların başlarında yeniden canlandırılmasına yönelik bir süreçten sonra gerçek anlamda kendini gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu sürecin sonunda, asıl Şartta belirtilen hakların "güncellendiği" ve önemli ölçüde genişletildiği 1996 Gözden Ele Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (GASŞ/Gözden Geçirilmiş Şart) kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir.

ASŞ ağırlıklı olarak bir işçi hakları belgesi iken, Gözden Geçirilmiş Şart çok daha geniş bir sosyal haklar yelpazesini ele almaktadır. Bununla birlikte, 1961 tarihli muadili gibi, Gözden Geçirilmiş Şartla (34 Avrupa Konseyi üye devleti tarafından onaylanmıştır) birlikte "alakart onay sistemi" tesis edilmiştir: bir Devletin bu belgeye tabi olabilmesi için ilgili Şartın Bölüm II'sindeki hükümlerden asgari bir sayıda ve aralıkta hükmü kabul etmesi gerekmektedir, ancak ASŞ/GASŞ nezdinde tabi olmak istediği diğer hükümlere kendisi karar vermekte özgürdür.⁴² Bir Devlet GASŞ'ye Taraf olduğunda, daha önce ASŞ'ye Taraf olurken kabul etmiş olduğu hükümlere karşılık gelen hükümleri otomatik olarak kabul etmiş sayılır.⁴³ Terminolojik olarak, Şartın hangi versiyonuna tabi olduğuna bakılmaksızın, ilgili belge "Avrupa Sosyal Şartı" olarak tanımlanmaktadır.

⁴² Madde 20 ASŞ; Madde A GASŞ. 43. Madde B GASŞ.

⁴³ Madde B GASŞ

KUTU 1: 1961 AVRUPA SOSYAL ŞARTI İLE TANIMLANAN HAKLAR

1961 Avrupa Sosyal Şartı'nda aşağıdaki haklar tanımlanmaktadır:

- (1) Herkesin, özgürce edinebildiği bir işle yaşamını sağlama fırsatı olacaktır.
- (2) Tüm çalışanların adil çalışma koşullarına sahip olma hakkı vardır.
- (3) Tüm çalışanların güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarına sahip olma hakkı vardır.
- (4) Tüm çalışanların, kendileri ve ailelerine yeterli bir yaşam düzeyi sağlamak için adil bir ücret alma hakkı vardır.
- (5) Tüm çalışanlar ve çalıştıranlar ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğüne sahiptir.
- (6) Tüm çalışanlar ve çalıştıranlar toplu pazarlık hakkına sahiptir.
- (7) Çocuklar ve gençler uğrayacakları bedensel ve manevi tehlikelere karşı özel korunma hakkına sahiptir.
- (8) Çalışan kadınlar analık durumunda ve öteki çalışan kadınlar gerektiğinde, çalışırken özel korunma hakkına sahiptir.
- (9) Herkes, kişisel ilgi ve yetenekleri uyarınca bir mesleği seçmesine yardımcı olacak uygun mesleki yönlendirme imkânları hakkına sahiptir.
- (10) Herkes mesleki eğitim için uygun olanaklar hakkına sahiptir.
- (11) Herkes ulaşılabilecek en yüksek sağlık düzeyinden yararlanmasını mümkün kılan her türlü önlemlerden faydalanma hakkına sahiptir.
- (12) Tüm çalışanlar ve geçimini temin ettikleri kişiler sosyal güvenlik hakkına sahiptir.
- (13) Yeterli kaynaklardan yoksun herkes, sosyal ve sağlık yardımı hakkına sahiptir.
- (14) Herkes sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir.
- (15) Engelli kimseler, özürlerinin nedeni ve niteliği ne olursa olsun, mesleki eğitim, rehabilitasyon ve topluma yeniden intibak hakkına sahiptir.
- (16) Toplumun temel birimi olarak aile, tam gelişmesini sağlamaya yönelik uygun sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkına sahiptir.
- (17) Medeni hallerine ve aile ilişkilerine bakılmaksızın, analar ve çocuklar uygun sosyal ve ekonomik korunma hakkına sahiptir.
- (18) Herhangi bir akit tarafın vatandaşları, inandırıcı, ekonomik veya sosyal nedenlere dayalı kısıtlamalar saklı kalmak kaydıyla, diğer bir akit taraf ülkesinde, o ülke vatandaşları ile eşit koşullar altında kazanç getirici herhangi bir merkezi işte çalışma hakkına sahiptir.
- (19) Bir akit taraf göçmen işçiler ve aileleri herhangi bir başka Âkit Tarafın ülkesinde korunma ve yardım hakkına sahiptir.

Bu maddelerin tümünde, Devletlerin yukarıda belirtilen "en üst düzey" haklarla ilgili ayrıntılı "taahhütlerinin" belirtildiği fıkralar yer almaktadır.

1961 Şartının işçi hakları odağını temel alan 1996 GASŞ, daha geniş bir sosyal haklar yelpazesi sunmaktadır. Bunlar arasında yaşlıların sosyal korunma hakkı (GASŞ Madde 23); genel eğitim hakkı (Madde 17 (2)); toplumsal dışlanmaya ve yoksulluğa karşı korunma hakkı (Madde 30 GASŞ); konut hakkı (Madde 31 GASŞ); 1961 belgesindekinden daha gelişmiş düzeyde bir bağımsız olma, toplumsal bütünleşme ve topluluk yaşamına katılım hakkı (GASŞ Madde 15); ve AİHS Madde 14'e dayanan bir ayrımcılık yapmama maddesi (GASŞ Madde E). Dolayısıyla, Gözden Geçirilmiş Şartın, yoksulluğun ve özellikle çocuk yoksulluğunun ele alınması konusunda asıl Şartın kapsamını önemli ölçüde genişlettiği açıktır.

İki belgenin - 1961 Şartı ve GASŞ - bir arada geçerli olması, paralel koruma sistemlerinin aynı anda işletilmesi riskini doğurmaktadır. Bununla birlikte, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, çalışmalarında ASSŞ/GASŞ hükümleri arasındaki önemli kesişimleri tespit ederek ve bu hükümlere tutarlı yorumlamalar getirerek (örneğin, asıl Şartın Madde 16'sını, GASŞ Madde 31'de açıkça bağımsız bir hak olarak tanımlanan yeterli konut hakkını koruma amacı temelinde yorumlayarak) bu riski en aza indirmiştir. Aşağıdaki Bölüm 3'te daha ayrıntılı olarak tartışacağımız gibi, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, birbirleriyle bağlantı ve temel örtüşme alanlarını Madde 30 ve yoksulluk bağlamında ele almıştır:

Komite, Şartın Madde 30'u ile tanınan hakkın etkililiği ile çalışma hakkı (Madde 1), sağlık hizmetlerine erişim (Madde 11), sosyal güvenlik ödenekleri (Madde 12), sosyal ve tıbbi yardım (Madde 13), sosyal yardım hizmetlerinden yararlanma (Madde 14), engellilikleri olan insanların hakları (Madde 15), ailelerin (Madde 16) ve çocukların ve gençlerin (Madde 17) sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı, istihdamda ve mesleklerde cinsiyet ayrımcılığı olmaksızın fırsat eşitliği ve eşit muamele görme hakkı (Madde 20), yaşlıların hakları (Madde 23) veya konut hakkı (Madde 31) ve "yoksulluk temelinde ayrımcılık yapılmamasını" öngörmesi ile büyük bir etki yaratan ayrımcılık yapmama maddesi (Madde E) gibi diğer hükümler nezdinde öngörülen hakların kullanılabilmesi arasında çok yakın bir bağlantının bulunduğunu vurgulamaktadır.⁴⁴

Madde 30'u kabul etmeyen 16 devlet, Gözden Geçirilmiş Şart kapsamında çocuk yoksulluğuna ilişkin yükümlülüklerin en azından bazılarını yine de tabi olduğundan, yukarıda belirtilen vurgu Şartın yoksullukla mücadeledeki potansiyel rolü açısından önem taşımaktadır. Nitekim, bu 16 devlet arasında Madde 17(1)'i de kabul etmemiş olanların sayısı yalnızca dördtür. Bu madde, devletlere çocukların "ihtiyaç duydukları bakıma, yardıma ve eğitime ve öğretime" sahip olmalarını özellikle "bu amaç için yeterli kurumların ve hizmetlerin tesisini ve idamesini sağlayarak" temin etme yükümlülüğü getirilmektedir. Ancak, bu dört devletin ikisi Madde 16'ya (ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı) tabidir. Madde 30, 16 veya 17'yi onaylamamış olan bu iki devlet arasında, yalnızca Arnavutluk Madde 12 (sosyal güvenlik hakkı), 13 (sosyal ve tıbbi yardım hakkı) veya 14'ün (sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkı) hiçbir unsurunu kabul etmemiştir (ancak, Arnavutluk Komite tarafından çocuk yoksulluğuyla doğrudan bağlantılı bir unsur olarak değerlendirilen sağlığın korunması hakkına (Madde 11) ilişkin yükümlülükleri kabul etmiştir).⁴⁵ Dolayısıyla, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal

⁴⁴ Avrupa Sosyal Haklar Komitesi Madde 30 Yorum Bildirimi, Conclusions 2013.

⁴⁵ Bkz., örn. DCI - Belçika, Şikayet No. 69/2011, dosyanın esasına ilişkin 23 Ekim 2012 tarihli karar, para. 117: "Komite, yine de kabul tesislerinde süregelen kapasite yetersizliğinin ve söz konusu küçüklerin bazılarının (özellikle ailelerinin refakatinde olanların) sürekli olarak sokakta yaşamaya zorlanmasının, bu küçüklerin konut veya koruyucu ev eksikliğine bağlı olarak sağlıkları ve fiziksel bütünlükleri açısından daha fazla tehditle karşı

Şartı'na taraf olan devletlerin büyük çoğunluğu, çocuk yoksulluğuyla ilgili birçok hak yükümlülüğünü kabul etmiştir.

TABLO 1: 1996 GASS'İN ÇOCUK YOKSULLUĞUYLA İLGİLİ BELİRLİ HÜKÜMLERİNİN KABULÜ

	Madde 11 (1) (2) (3)	Madde 12 (1) (2) (3) (4)	Madde 13 (1) (2) (3) (4)	Madde 14 (1) (2)	Madde 16	Madde 17 (1) (2)	Madde 30	Madde 31
Arnavutluk								
Andora								(1) (2)
Ermenistan		(1) (3)	(1) (2)	(2)				
Avusturya								
Azerbaycan								
Belçika								
Bosna-Hersek		(1) (2)	(1) (2) (3)					
Bulgaristan		(1) (3)	(1) (2) (3)			(2)		
Kıbrıs			(2) (3)					
Estonya								
Finlandiya								
Fransa								
Gürcistan		(1) (3)				(1)		
Yunanistan								
Macaristan		(1)						
İrlanda								
İtalya								
Letonya		(1) (2)						(1)
Litvanya		(1) (3) (4)	(1) (2) (3)					(1)
Malta		(1) (3) (4)						
Moldova Cumhuriyeti			(1) (2) (3)					
Karadağ								
Hollanda								
Kuzey Makedonya								
Norveç								
Portekiz								
Romanya			(1) (2) (3)					
Rusya		(1)						
Sırbistan								
Slovak Cumhuriyeti			(1) (2) (3)					
Slovenya			(2) (3)					
İsveç		(1) (2) (3)						
Türkiye								
Ukrayna		(3) (4)						(1) (2)

**Devletlerin ilgili maddenin sadece belirli hükümlerini kabul etmiş olduğu hallerde, tabloda bu spesifik fıkralar belirtilmiştir.*

GASS'den 1961 Şartına geçerse, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı onaylamamış olan devletlerin (43 devletten dokuzu), yine, önceki belgede öngörülen yoksullukla ilgili sosyal haklar

karşıya kalmasına yol açtığı görülmektedir." Burada yoksulluktan açıkça bahsedilmese de, bu sokak yaşamının küçüğün yoksulluk içinde yaşadığı anlamına geldiği açıktır.

çerçevesinde tabii olmayı tercih etmesi çarpıcıdır. Dokuz devletin tamamı, ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkını (Madde 16), anne ve çocukların sosyal ve ekonomik korunma hakkını (Madde 17) sosyal yardım hizmetlerinden yararlanma hakkını (Madde 14) ve en azından maddenin sosyal ve tıbbi yardım hakkını belirleyen bazı hükümlerini (Madde 13) kabul etmiştir.

Bu tespitlerde, bu devletlerin daha kapsamlı bir belge olan 1996 GASŞ'ye taraf olanlarla aynı ve eşit kapsamda yükümlülükler altında olduğu gibi bir iddia bulunmamaktadır. Aksine, buradaki amaç Avrupa Sosyal Şartı'nı - Şartın 1961 ya da 1996 versiyonları bağlamında - kabul etmiş olan AK üyesi 43 ülkenin tamamının çocuk yoksulluğuna yaklaşımlarını etkileyen hükümleri kabul etmiş olduğunu açıklığa kavuşturmasıdır.

Avrupa Sosyal Şartı'nın içeriğine ilişkin bu genel bakış, Şartta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden çok daha kapsamlı ekonomik ve sosyal hakların tanımlandığı anlaşılacaktır. Ayrıca ASS/GASŞ, çocuk yoksulluğu⁴⁶ dâhil olmak üzere çeşitli açılardan (ve daha geniş anlamda AB hukuku açısından) Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın ötesine geçmektedir.⁴⁷ Nitekim, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi daha önce, iç hukukun AB hukukuna uygunluğunun aynı zamanda Şarta da uygun olduğu anlamına geldiği varsayımıyla hareket etmeyi reddetmiştir.⁴⁸ Bu durum, aynı zamanda çocuk yoksulluğuna ilişkin devlet eylemlerine/eylemsizliğine yönelik ASS temelli değerlendirmeler bağlamında da geçerli olacaktır.

2.3. Çocuk Yoksulluğunun Raporlama ve Toplu Şikayet Prosedürleri Aracılığıyla Ele Alınması

Peki, Avrupa Sosyal Şartı sistemi çocuk yoksulluğunu uygulamada nasıl ele ele alır? Her biri bir kez yenilenebilir olmak üzere altı yıllık görev süresiyle seçilen bağımsız uzmanlardan oluşan Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, Taraf Devletlerin her iki Sözleşmeye uygunluğunun denetlenmesinde başrolü oynamaktadır. Uygunluk denetimi hem çocuk yoksulluğu bağlamında hem de daha geniş bağlamda gerçekleştirilir. Komite, bu adımları ilk olarak raporlama prosedürü ve ikinci olarak toplu şikayet prosedürü bağlamında atar.

2.3.1 Raporlama Prosedürü

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, Şartın farklı hükümlerine ilişkin devlet raporlarını değerlendirir ve bu değerlendirmenin sonuçlarını her yıl (genellikle Ocak ayında) yayımlar. Bu sonuçlar, açık uygunluk/uygunsuzluk bulguları sundukları için, BM sözleşmelerini izleme organlarının (BM Çocuk Hakları Komitesi'ninki gibi) raporlama sistemlerinden farklıdır. 2000'lerin ortalarından bu yana, Şartın hükümleri, raporlama sürecinde dört temel gruba ayrılmıştır. Taraf Devletler, dört gruptan birine ilişkin hükümler hakkında yıllık olarak bir rapor sunar. Bu nedenle, Şartın her bir hükmü için dört yılda bir rapor hazırlanmaktadır. Dört hüküm grubu aşağıdaki gibidir:

⁴⁶ O. De Schutter, "The European Pillar of Social Rights and the Place of the European Social Charter in the EU Legal Order" (Strasbourg: COE, 2018), 45.

⁴⁷ Daha fazlası için, bkz. European Committee of Social Rights, "The Relationship between European Union law and the European Social Charter: Working Document" (COE, 2014), <https://rm.coe.int/16806544ec>

⁴⁸ Bkz., örn. Confédération Générale du Travail (CGT) – Fransa, Şikayet No. 55/2009, dosyanın esasına ilişkin 23 Haziran 2010 tarihli karar, para. 35; bu kararda, Komite şu ifadeleri kullanmıştır: "Komite Avrupa Birliği hukuk düzeninde sosyal hakların durumu veya ikincil mevzuat düzenleme süreci, Avrupa Birliği'nin yasal metinlerinin Avrupa Sosyal Şartı'na uygunluğu konusunda [Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin "Boğaziçi Varsayımı"na] benzer - hatta aksi iddia edilebilir - bir varsayımın benimsenmesi için bir gerekçe oluşturamaz. [36] Buna ek olarak, Avrupa Birliği'nin ve üye devletlerinin Avrupa Sosyal Şartı'nı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile aynı zamanda kabul etmek konusunda şu aşamada siyasi irade göstermemesi, Komitenin değerlendirmesini pekiştirmektedir."

Grup 1: İstihdam, eğitim ve fırsat eşitliği: Madde 1 - Madde 9 Madde 10 - Madde 15 - Madde 18 - Madde 20 - Madde 24 - Madde 25.⁴⁹

Grup 2: Sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal koruma: Madde 3 - Madde 11 - Madde 12 - Madde 13 - Madde 14 - Madde 23 - Madde 30.⁵⁰

Grup 3: İşçi hakları: Madde 2 - Madde 4 - Madde 5 - Madde 6 - Madde 21 - Madde 22 - Madde 26 - Madde 28 - Madde 29.⁵¹

Grup 4: Çocuklar, aileler, göçmenler: Madde 7 - Madde 8 - Madde 16 - Madde 17 - Madde 19 - Madde 27 - Madde 31.⁵²

⁴⁹ Madde 20, 24 ve 25 1961 Şartında yer almadığından, 1996 Şartını onaylamamış olan ülkeler bu maddeler konusunda rapor hazırlamamaktadır.

⁵⁰ Madde 23 ve 30 1961 Şartında yer almadığından, 1996 Şartını onaylamamış olan ülkeler bu maddeler konusunda rapor hazırlamamaktadır.

⁵¹ Madde 21-29 1961 Şartında yer almadığından, 1996 Şartını onaylamamış olan ülkeler bu maddeler konusunda rapor hazırlamamaktadır.

⁵² Madde 31 1961 Şartında yer almadığından, 1996 Şartını onaylamamış olan ülkeler bu maddeler konusunda rapor hazırlamamaktadır.

Çocuk yoksulluğuyla ilgili konular özellikle Grup 2 ve 4 bağlamında Komite önüne daha sık gelen konulardır. Bu konular, bu bölümün ve sonraki bölümün ana odak noktası olacaktır. Buna ek olarak, Şart kapsamındaki işçi hakları ile çocuk yoksulluğu arasında - özellikle yoksul hanelerde yaşayan çocukların yaşadığı yoksullukla ilgili olarak - şüphesiz bir ilişkisi olsa da, bunlar çocuklara özgü veya çocukların kendileri tarafından kullanılan haklar değildir.⁵³ Dolayısıyla, bu raporda ayrıntılarıyla ele alınmayacaktır.

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin ortaya koyduğu sonuçlar, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi (COM) (Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının uygulanmasını izleyen organ) tarafından takip edilir.⁵⁴ COM, raporlama prosedürünün son aşamasında devreye girer. Bu merciin görevleri, Avrupa Sosyal Şartı ve Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu Hükümet Komitesi ile tanımlanmıştır.⁵⁵ COM, İlke Kararlarını Hükümet Komitesi'nin önerilerini dikkate alarak oy veren hazirunun üçte ikisi çoğunluğuyla kabul eder. Her bir denetim döngüsünün sonunda bir İlke Kararı düzenlenir. Bu İlke Kararında, ilgili Taraf Devletlerin mevzuat ve/veya uygulama durumunu değiştirmelerine yönelik bireysel tavsiyelere yer verilebilir. Uygulamada, bu İlke Kararları çok genel ifadelerle düzenlenirken⁵⁶, bireysel tavsiyelere son dönemde çok ender olarak yer verilmiş ve şimdiye kadar, bir devletin çocuk yoksulluğuna ilişkin geçmişiyle doğrudan bağlantılı yalnızca bir tavsiye sunulmuştur.⁵⁷

En önemlisi, uygunsuzluk tespitinin ardından durumun Şarta uygun hale getirilip getirilmediğinin tespiti, Komite Bakanları'nın değil Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin görevidir. Bu tespit genellikle raporlama prosedürü çerçevesinde yapılır, ancak aşağıda ele alınacak olan toplu şikayet prosedürü bağlamında da ortaya koyulabilir.

⁵³ Komite Madde 30'a uygunsuzluk tespit edildiğinde, bu uygunsuzluk ile genç çalışanların (18 yaşın altındaki çalışanların) ücretlerinin Madde 7(5)'e uygun olmadığı yönünde daha önceki bir bulgu arasında bağlantı olduğunu tespit etmiştir. (Conclusions 2011: Slovak Cumhuriyeti), Ancak, bu hükme bu raporda yer verilmeyecektir.

⁵⁴ Bu paragrafın büyük kısmı Komite Web sitesinden alınmıştır.

⁵⁵ Bu organ Şarta taraf Devletlerin temsilcilerinden oluşmakta ve Avrupa'daki sendikaları ve işveren kuruluşlarını temsil eden gözlemciler tarafından desteklenmektedir.

⁵⁶ Bakanlar Komitesi devlet raporlarını ve ASHK Sonuçlarını genellikle yalnızca "değerlendirmektedir". Örneğin, COM 1961 Şartı nezdinde 2017 Avrupa Sosyal Haklar Komitesi Sağlık, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Koruma Sonuçlarının ardından aldığı en yakın ilke kararında, "hükümetlerin Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin XXI-2 (2017 Sonuçlarında ve Hükümet Komitesi'nin raporunda yer alan çeşitli tespitlerin tümünü uygun şekilde göz önünde bulundurmasını" tavsiye etmiştir. (CM/ResChS(2019)2, 2012-2015 döneminde Avrupa Sosyal Şartı'nın uygulanmasına dair ilke kararı (Conclusions XXI-2 (2017), "Sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal koruma" tematik grubuna ilişkin hükümler (Bakanlar Komitesi tarafından 6 Mart 2019 tarihinde Bakan Vekilleri'nin 1339. toplantısında kabul edilmiştir). Aynı tematik grubun 1996 Gözden Geçirilmiş Şart nezdinde kabul ettiği Sonuçlarda aynı ifadeler kullanılmıştır.

⁵⁷ 1993-1994 döneminde Avrupa Sosyal Şartı'nın Türkiye tarafından uygulanmasına yönelik RecChS(98)4 sayılı Tavsiye Kararı - 13. denetim döngüsü - bölüm IV ("Madde 16 (ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı) nezdinde, aile yardımı alan ailelerin oranı düşüktür ... Türkiye Hükümeti'nin Bağımsız Uzman Komitesi'nin olumsuz çıkarımını uygun şekilde göz önünde bulundurması [tavsiye edilmekte] ve bir sonraki raporunda bu amaçla aldığı tedbirler hakkında bilgi vermesi talep edilmektedir.")

2.3.2. Toplu Şikayet Prosedürü

Komite, aynı zamanda, Şartın Devletler tarafından gerektiği gibi uygulanmadığı iddialarına ilişkin toplu şikayetleri değerlendirme görevi bağlamında yarı yargı organı olarak hizmet vermektedir. Toplu şikayet prosedürü, Avrupa Sosyal Şartı'na Ek Toplu Şikâyet Sistemi Öngören 1995 Protokolünün yürürlüğe girmesiyle tesis edilmiştir.

Bir Taraf Devletin, belirli bir konuda toplu şikayette bulunabilmesi için hem şikayetin dayandığı ilgili ASS/GASS hükmünün hem de toplu şikayetlere ilişkin Ek Protokol'ün bağlayıcılığını kabul etmiş olması gerekir. Toplu şikayet ya Ek Protokolü onaylayan devlet tarafından sunulabilir ya da Gözden Geçirilmiş Şartın D (2) Maddesi uyarınca bir Bildirimde bulunularak iletilebilir. Bu raporun yazıldığı tarih itibarıyla, Ek Protokole tabi 15 Taraf Devlet bulunmaktadır.

Toplu şikayet süreci açısından, bir şikayetin kabul edilebilirliği ve esası ile ilgili kararlar Avrupa Sosyal Haklar Komitesi tarafından alınır. Bunlar, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi veya yerel mahkemelerin kararlarının aksine bağlayıcı nitelikte değildir. Daha ziyade, BM sözleşme organlarının şikayet mekanizmaları bağlamında ortaya koyduğu çıktılarına benzer bir statüdedir: Devletlerin, bu bulguları, anlaşma yükümlülüklerine yönelik taahhütlerine riayet ederek iyi niyetle uygulamaya koyacakları varsayılır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, ASHK kararlarının uygulanmasının izlenmesinde rol oynar. Bu rol çerçevesinde, Komite bir ASHK kararının ardından bir ilke kararını kabul edebilir ve genellikle bu yola başvurur. 1995 Protokolünün Madde 9'una göre, ASHK Şartın gerektiği gibi uygulanmadığını tespit ederse, bu tespitten ardından bir tavsiye kararı düzenler. Ancak, Bakanlar Komitesi neredeyse her tavsiye kararında Hükümetin ilan ettiği spesifik tedbirleri belirtmekle ve Hükümeti bir sonraki raporunda uygunluğu sağlamak için aldığı tedbirler hakkında bilgi vermeye davet etmekle yetinmiştir. Raporlama prosedüründe olduğu gibi, kararının takibini yapan son tahlilde Bakanlar Komitesi'nden ziyade Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'dir ve bir uygunsuzluk tespiti sonrasında, durumun Şarta uygun hale getirilip getirilmediğini ancak bu organ belirleyebilir.

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, şu ana kadar ele aldığı 131 şikayet içerisinde, esasa ilişkin 14 kararında Madde 30'a atıfta bulunmuştur.⁵⁸ Bu kararların 13'ünde, haklara sahip özel bir grup olarak veya haklara sahip daha geniş bir grubun veya topluluğun üyeleri olarak çocuklar ele alınmıştır. Bunlardan sekizinde Komite, Madde 30'un tek başına ve/veya Madde E (ayrımcılık yapmama) ile birlikte ihlal edildiğini belirlemiştir. Bakanlar Komitesi, bu kararların hiçbirinde devletin Komite tarafından bulgularla tespit edilmiş olan çocuk yoksulluğuyla ilgili konuları ele almak için özel önlemler uygulamasını tavsiye etmemiştir.

2.4. Sonuç

Bu bölümde, Avrupa Sosyal Şartı'nın çocuk yoksulluğunun Avrupa Konseyi bakış açısıyla bir insan hakları sorunu olarak değerlendirilmesinde neden en önemli antlaşma olduğu açıklanmıştır. 1961 ve 1996 Şartları ana hatlarıyla sunulmuş ve Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin çocuk yoksulluğu sorunlarını ele alırken kullandığı farklı mekanizmalar tartışılmıştır. Şimdiyse, Komitenin çalışmaları çerçevesinde çocuk

⁵⁸ Madde 30 Defence for Children (DCI) – Hollanda davasında da öne çıkmıştır (Şikayet No. 47/2008, dosyanın esasına ilişkin 20 Ekim 2009 tarihli karar). Ancak, Komite esastan inceleme aşamasında "Hollanda'da yasadışı olarak bulunan çocuklara yönelik olarak, konut haricindeki hakların ihlalleri ikinci nitelikte sunulmakta ve yeterli ağırlığa ulaşmamıştır" (para. 39). Dolayısıyla, Komite şikayeti yalnızca Gözden Geçirilmiş Şartın Madde 17'si ve 30'u açısından değerlendirmiştir.

yoksulluğunu ele alma biçimleri ayrıntılarıyla değerlendirilecektir: kurumun odaklandığı kilit hükümler hangileridir? Öncelikli endişeleri nelerdir? Devletlerin bu bağlamda gösterdiği performans açısından tespit ettiği kilit eksiklikler nelerdir?

3. Çocuk Yoksulluğu ve Avrupa Sosyal Şartı

3.1. Şart Nezdinde Çocukların Hak Sahibi Statüsü

Hem 1961 hem de 1996 Şartlarında çocuklara özel koruma hükümlerine yer verilmiştir. Ancak, Gözden Geçirilmiş Şartın Madde 17'sinde, asıl Şartın Madde 17'sine göre daha bütünsel ve geniş kapsamlı bir hüküm ortaya koyulmaktadır. Madde 17 bağlamında - ve aslında Şart nezdinde daha geniş anlamda çocuk hakları bağlamında (istihdama yönelik yaş sınırlarına ilişkin Madde 7 nezdinde öngörülen özel hükümler hariç olmak üzere) - çocuk genellikle 18 yaşın altındaki insan olarak tanımlanır.⁵⁹

Komite, çocuk haklarına ilişkin çalışmalarını, bu alandaki diğer insan hakları kurumlarının çalışmalarından ayrı olarak geliştirmemiştir. Komite, özellikle Şart kapsamındaki çocuk haklarıyla ilgili sorunları - yoksulluk dâhil olmak üzere - ele alırken BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'ye (BMÇHS) sık sık atıfta bulunmuştur. Bu atıflarının temelinde, "Çocuk Haklarına Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin dünya çapında en çok onaylanan sözleşmelerden biri olması ve Avrupa Konseyi'ne üye tüm devletler tarafından onaylanmış olması" yatmaktadır. "Bu nedenle Komitenin, Şart ile tesis edilen çocuk haklarının herhangi birine yönelik ihlal iddialarını karara bağlarken ... Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'yi, BM Çocuk Hakları Komitesi tarafından yorumlandığı şekliyle göz önünde bulundurulması tamamıyla doğru bir yaklaşımdır."⁶⁰ Dolayısıyla Komite, yalnızca BMÇHS'nin kullandığı ifadelerden değil, aynı zamanda Sözleşme ile öngörülen yükümlülüklerle Genel Yorumlar ile getirilen kesin yorumlardan da yararlanmaktadır.⁶¹ Komite, çok önemli bir duruş sergileyerek, Şartın kararlarında, çocuk yoksulluğuna ilişkin iddialar kapsamında da olmak üzere her koşulda çocuğun en yüksek menfaatinin uygulanmasına yönelik uluslararası gerekliliğe tabi olduğunu tekrar tekrar dile getirmiştir.⁶² Bu duruş, Komitenin BM Komitesinin yaklaşımını sorgusuz sualsiz izlediği anlamına gelmez. Bu şaşırtıcı değildir, çünkü öncelikle iki organ farklı yetkilere sahiptir (örneğin, BMÇHS kapsamında toplumsal dışlanmaya ve yoksulluğa karşı koruma hakkı öngörülmemektedir) ve ikinci olarak, bu iki organ farklı alanlarda (sırasıyla küresel ve bölgesel alanlarda) faaliyet göstermektedir ve bu durum, belirli konulara getirdikleri yaklaşımı etkilemektedir. Örneğin, Komite Avrupa Konseyi'ne özgü Şart nezdinde yoksulluğun tanımı gibi konulara ilişkin anlayışında daha spesifik bir bakışı benimserken, BM Komitesi küresel düzeyde geçerli olan BMÇHS bağlamında bu kadar spesifik bir bakışa sahip değildir. Bu durum, yoksulluk oranlarının değerlendirilmesinde Avrupa Birliği istatistik ofisinin (Eurostat) verilerinin temel alınmasında da geçerlidir.⁶³

KUTU 2 AVRUPA SOSYAL ŞARTI BAĞLAMINDA ÇOCUKLAR

Komite, çocukların Avrupa Sosyal Şartı kapsamında haklara sahip özel bir grup olarak değerlendirilmesinin önemini açıkça ifade etmiştir. Komiteye göre: "Her çocuğun doğal olarak sahip olduğu insan onuru, ona yetişkinlerin yararlandığı tüm temel hakları tanıdığı için, Şart çocukları öncelikle bireysel hak sahipleri olarak ele alır. Buna ek olarak, çocukların içinde bulunduğu özel

⁵⁹ Gözden Geçirilmiş Şartın Madde 17'si ile ilgili olarak, "Çocuklar için geçerli olan mevzuat çerçevesinde daha erken bir rüşt yaşının öngörüldüğü haller hariç olmak üzere ve Şartın öngördüğü diğer özel hükümler ve özellikle Madde 7'ye halel getirmeksizin, bu hükmün 18 yaşın altındaki tüm insanları kapsadığı düşünülmektedir".

⁶⁰ DCI - Hollanda, adı geçen eser, para. 28.

⁶¹ Komite, Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin İhtiyari Protokolü nezdinde faaliyet gösteren Çocuk Hakları Komitesi'nin önceki kararlarından hiçbirine henüz atıfta bulunmamıştır, ancak gelecekte atıfta bulunması muhtemeldir.

⁶² Bkz., örn. DCI - Hollanda, adı geçen eser, para. 29; DCI - Belçika, adı geçen eser, para. 32.

⁶³ Bkz. aşağıdaki Kısım 3.2.1. Buna karşın, BM Komitesi BMÇHS çerçevesinde uygulanacak belirli bir tedbiri veya yoksulluk tanımını belirtmemiştir.

durumdan - hassasiyet, kısıtlı özerklik ve yaklaşan yetişkinlik - dolayı, Devletlerin onlara Şartın aşağıdaki hükümlerinde gözetilenler gibi belirli haklar tanınması gerekir:

- barınma hakkı (Madde 31§2),
- sağlık hakkı (Madde 8, 11, 7, 19§2),
- eğitim hakkı(Madde 9, 10, 15, 17, 19§§11-12),
- ailenin korunması ve aile birleşimi hakkı (Madde 16, 27, 19§6),
- tehlikeye ve istismara karşı korunma (Madde 7§1, 17),
- 15 yaşın altında çocuk işçiliğinin yasaklanması (Madde 7§1 ve §3),
- 15 ile 18 yaş aralığına özel çalışma koşulları (Madde 7).”

Defence for Children International (DCI) - Hollanda, Şikayet No. 47/2008, dosyanın esasına ilişkin 20 Ekim 2009 tarihli karar, para. 25

Komite, çocuk haklarının korunmasına ilişkin özel endişesini Gözden Geçirilmiş Şartın Ekinin yorumlanması ve uygulanması süreçlerinde de ortaya koymuştur. Bu bağlamda, “Madde 12’nin dördüncü fıkrası ile Madde 13’ün dördüncü fıkrasına halel getirmeksizin, Madde 1 ila 17 ve 20 ila 31, ilgili Taraf Devlette yasal olarak ikamet eden veya düzenli olarak çalışan diğer Taraf uyrukluları olarak tanımlanmak üzere yabancıları da kapsadığı; ancak bu maddeler Madde 18 ve 19 hükümlerinin ışığında yorumlanması gerektiği” öngörülmüştür.

Bu ifade, Gözden Geçirilmiş Şartın çocuk yoksulluğunun ele alınması konusunda özellikle önemi olan hükümlerinin birçoğunun, göç açısından yasadışı durumda olan çocuklar için geçerli olmadığı şeklinde yorumlanabilir. Ancak Komite uygulamada aşağıdaki hükme varmıştır:

“ek, yasadışı durumdaki göçmenleri Şartta öngörülen en temel haklarının korumasından mahrum bırakacak veya yaşam hakkı veya fiziksel bütünlük ya da insan onuru hakkı gibi temel haklarına zarar verecek şekilde yorumlanmamalıdır.”⁶⁴

Komiteye göre, Şart haklarının yasadışı durumda olan göçmenler için de geçerli olması, “bu insanların Şartın sağladığı korumadan mahrum bırakılmasının temel hakları açısından ciddi ölçüde zararlı sonuçlar doğuracağı ve sonuç olarak, söz konusu yabancıları ülke uyrukluları ve yasal statüdeki yabancıların durumuna göre bu hakların kullanılması açısından kabul edilemez bir konuma getireceği” ifade edilerek temellendirilmiştir.⁶⁵ Komite, Ek'in özellikle çocuklarla ilgili olarak, bir ülkede yasadışı olarak bulunan yabancı çocukları temel haklarının teminatından mahrum bırakacak katı bir şekilde yorumlanmasının BMÇHS ile uyumlu olmayacağını kaydetmiştir.⁶⁶

Komite kararlarında öne çıkan bu hususun önemi, Kısım 1.2’de belirtildiği gibi AK ülkelerinde yoksulluğun ve toplumsal dışlanmanın göçmen çocuklar açısından özel bazı zorluklara neden olduğu düşünüldüğünde daha da artar. Komitenin Ek’e yönelik yaklaşımı, “devletlerin yaşam hakkının kendisine bağlı olan ve tam da insan onuruna [dokunan]” Şart haklarını güvence almaktaki başarısızlıklarına eğilebileceği anlamına gelir.⁶⁷ Komite, Şartın temel sosyal haklara hayat ve anlam katacak şekilde yorumlanması gerektiğinden, haklara ilişkin kısıtlamaların sınırlandırıcı bir bakışla okunması gerektiği

⁶⁴ European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) - Hollanda, Şikayet No. 86/2012, dosyanın esasına ilişkin 2 Temmuz 2014 tarihli karar, para. 58.

⁶⁵ a.g.e..

⁶⁶ DCI - Belçika, adı geçen eser, para. 31.

⁶⁷ International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) - Fransa, Şikayet No. 14/2003, dosyanın esasına ilişkin 3 Kasım 2004 tarihli karar, para. 30.

görüştüğüdür ve bu durumu, bu görüşüyle tutarlıdır.⁶⁸ Yani, kısıtlamalar "söz konusu hakkın özünü bozulmadan koruyacak ve Şartın genel amacına ulaşacak şekilde yorumlanmalıdır".⁶⁹ Yasadışı göç durumundaki çocuklar söz konusu olduğunda, bir Taraf Devletin, herhangi bir yükümlüğe uygun hareket etmesinin "bu çocukların ve gençlerin temel haklarının güvence altına alınmamasına ve yaşam, sağlık ve psikolojik ve fiziksel bütünlük haklarının ciddi ölçüde zarar görmesine" neden olacağı durumlarda, bu yükümlülüğe riayet etmesi beklenemez.⁷⁰

Komitenin şimdiye kadar Madde 30'un yasadışı durumda olan göçmenler için geçerli olduğunu tespit etmeyi reddetmiş olması çocuk yoksulluğu açısından önemlidir.⁷¹ Komitenin bu durumunun temelinde, yoksulluk içinde yaşamının ve toplumsal dışlanmayla karşılaşmanın insan onuruna zarar verdiğini kabul etmekle beraber, "Madde 30 ile tanımlanan genel kapsamlı ve koordineli yaklaşım uyarınca, Taraf Devletlerin birçok Şart hükmü nezdinde ekonomik, sosyal ve kültürel tedbirler alması gerektiği ve bu tedbirlerin çoğunun, bir ülkede yasadışı olarak bulunan yabancı küçükler dahil olmak üzere Ekin birinci fıkrasında belirtilmeyen kişiler açısından geçerli sayılamayacağı" yönünde ifade ettiği görüşü yatmaktadır.⁷² Komiteye göre, bunun nedeni "bu hükümlerin, en temel insan haklarının temin edilmesi ve bu hükümlerin koruması altında olan insanların bu hakların yararlanmasının önündeki ciddi tehditlere karşı korunması gerekliliğiyle yakından bağlantılı bir amacının bulunmamasıdır".⁷³ Komitenin geçmiş kararlarında, "en temel insan haklarının" temin edilmesi için gerekli olan hakların belirlenmesinde "herkese uyacak bir çözüm" yaklaşımından ziyade, mevcut duruma göre farklılaşan bir yaklaşımın benimsenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Ancak, Komite Şartın çocuk yoksulluğuyla ilgili birçok hükmünün yasadışı durumda olan göçmenler - ve çocuklar - için de geçerli olabileceğine hükmetmiştir. Bu hükümlerin arasında sağlığın korunması hakkı (Madde 11)⁷⁴, çocukların ve gençlerin maruz kaldığı fiziksel ve ahlaki tehlikelere karşı özel olarak korunma hakkı (Madde 7(10))⁷⁵, konut hakkı çerçevesinde barınma hakkı (Madde 31(2))⁷⁶, tıbbi yardım hakkı (Madde 13)⁷⁷, ailelerin insana yakışır konut hakkı ve özellikle Madde 16 bağlamında barınmadan yoksun bırakılmama hakkı⁷⁸ ve çocuğun Madde 17'si ile teminat altına alınan sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı⁷⁹ yer almaktadır.

3.2. Taraf Devletlerin Şart Nezdinde Çocuk Yoksulluğuyla Mücadele Yükümlülüklerinin Belirlenmesi

Bu bölümün geri kalanında, Şartın çocuk yoksulluğunun ele alınmasıyla ilgili devlet eylemlerine yönelik parametrelerin belirlendiği kısımlarına odaklanılacaktır. Aşağıda Komitenin raporlama prosedürü ve toplu şikayet kararlarının yanı sıra, bu bağlamlardaki bulgularına dayalı yorum bildirimlerinin ışığında ilgili Şart hükümlerine dayalı bir analiz sunulmaktadır.

⁶⁸ a.g.e. para. 29.

⁶⁹ a.g.e. para. 29.

⁷⁰ DCI - Belçika, adı geçen eser, para. 85; para 38, 97, 102 ve 121 çerçevesinde de oldukça benzer bir dil kullanılmıştır.

⁷¹ Bkz., örn. FEANTSA - Hollanda, adı geçen eser, para. 211; DCI - Belçika, adı geçen eser, (2012) para 143-146.

⁷² DCI - Belçika, adı geçen eser, para. 145.

⁷³ a.g.e..

⁷⁴ Bkz., örn. FIDH - Fransa; DCI - Belçika (2012), para 143-147.

⁷⁵ Bkz., örn. DCI - Belçika (2012)

⁷⁶ DCI - Hollanda, adı geçen eser, para 41-45.

⁷⁷ Bkz., örn. DCI - Belçika (2012)

⁷⁸ DCI - Belçika, adı geçen eser, para 133-136

⁷⁹ Bkz., örn. DCI - Hollanda, adı geçen eser

KUTU 3 YOKSULLUĞA VE TOPLUMSAL DIŞLANMAYA KARŞI KORUNMA HAKKI

Madde 30 - Toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkı

Akit Taraflar, toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla;

a- toplumsal dışlanma ve yoksulluk durumunda yaşayan ya da bu duruma düşme tehlikesinde olan kişilerin ve ailelerinin, özellikle istihdam, konut, eğitim, öğrenim, kültür ile sosyal ve tıbbi yardım olanaklarına fiilen ulaşmalarını teşvik edecek genel ve eşgüdümlü bir yaklaşım çerçevesinde önlemler almayı;

b- bu önlemleri, uyarlanmasını sağlamak amacıyla gerektiğinde gözden geçirmeyi;

taahhüt ederler.

3.2.1. Madde 30: Toplumsal Dışlanma ve Yoksulluğa karşı Korunma Hakkı

3.2.1.1. Madde 30 Bağlamında Yoksulluğun ve Toplumsal Dışlanmanın Tanımlanması ve Ölçülmesi

Yoksulluk konusunda daha önce ortaya koyulan kavramlar ve ölçüler genellikle mutlak ve göreceli standartlara göre mevcut gelir veya harcama düzeyi çerçevesinde belirlenmiştir. Mutlak veya derin yoksulluk genellikle hanelerin belirli bir yoksulluk sınırının altında yaşamasıyla tanımlanır ve ölçülür. Örneğin, bu sınır Dünya Bankası tarafından günde 1,90 dolardan daha az gelire yaşaması olarak tanımlanmıştır.⁸⁰ Buna karşın, göreceli yoksulluk tanımlarında geçim giderlerinin bağlama göre değişebildiği ve bireyin içinde bulunduğu koşulların aynı toplumdaki diğer bireylerle karşılaştırılmalı olarak değerlendirilmesi gerektiği kabul edilmektedir.⁸¹ Tipik uygulamalarda, gelirin bir bireyin topluma katılma veya toplumdan dışlanma derecesini yoğun olarak etkilediği öne sürülerek, göreceli yoksulluk da parasal açıdan ölçülür.⁸²

Ancak, yoksulluk konusunda gelire dayalı tanımların ve ölçülerin kullanılması çocuk hakları açısından sorunlu bir yaklaşımdır. Zira (i) yoksulluğun parasal olarak tanımlandığı ve ölçüldüğü hallerde, çocuklar genellikle görünmez kalır ve aileye veya haneye odaklanılmasından dolayı gizlenir; (2) haneye dayalı gelir yoksulluğu ölçülerinde, kaynakların hane içerisinde eşit paylaşıldığı varsayılrsa da, aslında farklı bir dağılım söz konusu olabilir; (3) yoksulluk verilerinin yaşa göre ayrıştırılmasına yönelik girişimler olmuşsa da, bu girişimler görece yakın zamanda ortaya koyulmuş ve başlangıçta, ÇHS'nin çocuk tanımı açısından bu belgeyle her zaman tutarlı olamamıştır;⁸³ (4) gelir kesinlikle hayati bir etken olsa da, tüm toplumlarda yoksulluğu belirleyen kilit etken olmayabilmektedir; çocukları parasal yoksulluğa göre daha doğrudan etkileyebilecek suya, sağlık hizmetlerine, okullara ve ulaşım erişim gibi başka maddi yoksunluklar da söz konusu olabilir. Dolayısıyla, kavramsallaştırma ve ölçüm süreçlerine yoksulluğa birden fazla yoksunluğun birbiriyle bağlantılı olduğu çok boyutlu bir olgu olarak eğilecek bir yaklaşım

⁸⁰ Bkz., örn. World Bank, Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle (Washington, DC: World Bank, 2018).

⁸¹ Bkz., örn. J. Bradshaw, Y. Chzhen, C. de Neubourg, G. Main, B. Martorano, & L. Menchini, "Relative Income Poverty among Children in Rich Countries", Innocenti Working Paper 2012-01 (UNICEF Innocenti Research Centre, Florence: UNICEF, 2012).

www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_01.pdf.

⁸² Bu ve bir sonraki fıkra, Kirrily Pells tarafından aşağıdaki yayın bağlamında yapılmış olan çalışmalardan uyarlanmıştır: A. Nolan & K. Pells, "Children's Economic and Social Rights and Child Poverty" (2019) (27) 4 International Journal of Children's Rights (yakında yayımlanacaktır).

⁸³ Bkz., örn. P. Olinto, K. Beegle, C. Sobrado, & H. Uematsu, The State of the Poor: Where are the poor, where is extreme poverty harder to end, and what is the current profile of the world's poor? (Washington, DC: World Bank, 2013).

geliştirilmiştir.⁸⁴ Bu bağlamda, birçok yoksunluğun (örn. beslenme, gıda, eğitim ve sağlık) insan hakları çerçevesiyle bağlantılandırılmasıyla birlikte, gündelik hayata ve toplum açısından normal faaliyetlere katılımdan (örn. hayatın farklı aşamalarına geçiş törenleri gerçekleştirme veya bu tür törenlere katılma veya aktivite kulüplerine dâhil olma imkanlarından) yoksun kalma gibi unsurların yoksulluk tanımına dâhil edilmesi gerekmektedir.⁸⁵ Burada, yoksulluk kaynak eksikliğinden dolayı seçme şanslarından ve fırsatlardan mahrum kalma ve bu mahrumiyetin sonucu olarak toplumdaki dışlanma durumu olarak kavramsallaştırılmaktadır. Çok boyutlu bir yaklaşımın, insanların hayatlarının yoksulluktan etkilenen, birbiriyle bağlantılı alanları göz önünde bulunduracağı ve böylece hem çocuk odaklı hem de daha bütüncül ve hak temelli bir yaklaşıma ulaşılacağı ifade edilmiştir.⁸⁶

Olumlu bir gelişme olarak, Komite Madde 30 uyarınca devletlerin yürüttüğü eylemlere ilişkin değerlendirmesinde, hem gelir temelli hem de çok boyutlu yoksulluk anlayışlarını göz önünde bulundurduğunu açıkça ifade etmiştir.⁸⁷ Gelir açısından bakıldığında, yoksulluğu ölçmek için kullanılan ana gösterge göreceli yoksulluk oranıdır; bu oran, yoksulluk riski sınırının altında yaşayan insanların yüzdesine denk gelmektedir ve eşit ortanca gelir için %60 olarak belirlenmiştir. Buna ek olarak, sosyal transferlerden önceki ve sonraki yoksulluk oranlarına ilişkin (Eurostat verilerine ve metodolojisine uygun) istatistikler de ulusal düzeydeki durumların değerlendirilmesinde bir karşılaştırma değeri olarak kullanılmıştır. (Komitenin bu ölçüyle birlikte, Devletleri birbirleriyle karşılaştırmayı değil, bireysel Devletlerdeki durumu (örneğin Avrupa ortalamasına göre) belirlemeyi amaçladığını burada belirtmek gerekir. Dolayısıyla, yoksulluk oranı belirli bir Devlette yoksullukla mücadele tedbirlerinin/politikaların yeterli olup olmadığını ortaya koyan bir gösterge haline gelmektedir.)

Ancak, Komite bu tedbirlerin “ulusal yoksullukla mücadele stratejilerinde veya planlarında göz önünde bulundurulmuş diğer uygun parametrelerin (örn. yoksulluğun “kadınlaşması” ile mücadeleye yönelik göstergeler, yoksulluk ve toplumsal dışlanma kavramlarının çok boyutlu birleşimi ve “miras kalan” yoksulluğun derecesi, vb.) kullanımına hanel getirmemesi gerektiği” konusunda açık bir duruş sergilemiştir.⁸⁸

Yoksulluğun çok boyutlu unsurları açısından, Komitenin Madde 30 ihlalleri ile belirli sosyal hak alanlarındaki yoksunluklarla bağlantılı temel Şart hükümlerinin (örn. barınma/konut ve tıbbi yardım) ihlalleri arasında kurulan bağlantı Komitenin yoksulluğun yalnızca gelire dayanmadığının farkında olduğunu açıkça göstermektedir. Komiteye göre, yoksulluğun “toplumsal güvensizlik durumları” olarak tanımlanması için, odak noktasına “kaynak eksikliğinden doğan yoksunluğun” yol açtığı yoksulluğun alınması gerekmektedir. Bu yoksunluk, diğer etkenlerin yanı sıra “Tarafların Devletlerin ‘tüm bireylerin sağlık hizmetlerine erişim hakkına sahip olmasını ve tüm nüfusun sağlık sistemine erişebilmesini temin etme; ihtiyaç sahiplerine asgari düzeyde gelir sağlama veya toplumdaki dışlanmış olan veya toplumsal dışlanma riski altında yaşayan kişilere konuta erişim imkanının sağlanmasına yönelik koordineli bir yaklaşımı benimseme yükümlülüğünü’ yerine getirememesinden” dolayı ortaya çıkabilmektedir.⁸⁹ Yukarıda açıklandığı gibi Komite gelirin genellikle diğer haklara erişime zarar veren bir araç olduğunun farkında

⁸⁴ Bkz., örn. P. Townsend, (ed.), *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development* (Geneva: ILO, Palgrave Macmillan, 2009).

⁸⁵ Bkz., örn. Sürdürülebilir Kalkınma Hedefi 1’in girişinde geçen “tüm biçimleriyle yoksulluk” ifadesi.

⁸⁶ S. Pemberton, D. Gordon, & S. Nandy, “Child rights, child survival and child poverty: the debate”, in A. Minujin & S. Nandy (eds), *Global Child Poverty and Well-Being: Measurement, Concepts, Policy and Action* (Bristol: Policy Press, 2012) 19.

⁸⁷ Bkz., örn. Komitenin Conclusions 2005, Norveç, Madde 30 ve Conclusions 2007, Belçika, Madde 30 çıktılarında tanımladığı: “çok boyutlu yoksulluk ve dışlanma olguları”.

⁸⁸ Avrupa Sosyal Haklar Komitesi Madde 30 Yorum Bildirimi, Conclusions 2013.

⁸⁹ a.g.e., referanslar kaldırılmıştır.

olsa da, Komitenin kavramsallaştırdığı şekliyle yoksulluk, yalnızca mali kaynaklara erişimden çok daha geniş kapsamlı bir olgudur.

Çok boyutlu yoksulluk anlayışı, Komitenin Madde 30 nezdinde toplumsal dışlanmaya getirdiği yaklaşımla daha da pekiştirilmektedir. Bu bağlamda, Komite Madde 30 uyarınca “Devletlerin Romen ve Sinti bireylerin genel kültürde, medyada veya devletin farklı kademelerinde temsil edilmemesinden kaynaklanan engelleri aşmak ve böylece, bu grupların temsil eksikliğiyle mücadele için gerçek teşviklerin veya fırsatların sunulduğunu görmesini sağlamak üzere, vatandaş katılımını teşvik etmek konusunda pozitif bir yükümlülüğü vardır”.⁹⁰ Dolayısıyla, Madde 30 kapsamında gelirin çok ötesinde ve geniş kapsamlı bir yoksulluk anlayışı benimsenmektedir.

3.2.1.2. Madde 30 Uyarınca Devletler Neler Yapmalıdır?

Madde 30, karmaşık ve geniş kapsamlı bir maddedir. Bu nedenle, netlik sağlamak amacıyla, bu bölümde Komitenin taraf devlet eylemleri açısından açıkça belirlediği gerekliliklerin bir özeti sunulmaktadır.⁹¹

Devlet, *kapsamlı ve koordineli bir yaklaşım* benimsemelidir. Bu yaklaşımda aşağıdakiler yer almalıdır:

(i) analitik çerçeve;

(ii) öncelikler;

(iii) temel sosyal haklara erişimin önündeki engelleri durdurmaya ve ortadan kaldırmaya yönelik tedbirler. Bu açıdan alınan tedbirlerle:-

a. özellikle istihdam, konut, eğitim, öğretim, kültür ve sosyal ve tıbbi yardım dâhil olmak (ancak bunlarla sınırlı olmamak) üzere ilgili haklara erişim teşvik edilmeli ve bu erişimin önündeki engeller ortadan kaldırılmalıdır;

b. sosyal haklara erişim⁹² ve bu haklara yönelik izleme ve uygulama çalışmaları güçlendirilmelidir. Özel olarak, devlet tedbirleri yardım ve hizmet prosedürlerinin ve yönetiminin iyileştirilmesini, sosyal haklar ve ilgili yardımlar ve hizmetler konusunda bilgilendirme çalışmalarının geliştirilmesini ve haklara erişimin önündeki psikolojik ve sosyo-kültürel engellerle mücadele edilmesini sağlamalıdır. Bu tedbirler, gerekli olduğu hallerde en hassas grupları ve bölgeleri hedef almalıdır.

(iv) sivil toplum ve yoksulluktan ve dışlanmadan etkilenen insanlar dâhil olmak üzere, ilgili tüm aktörlerin yer aldığı izleme mekanizmaları;

(v) yeterli kaynaklar. Bu kaynaklar:-

a. stratejinin hedeflerine ulaşılmasını sağlayacak şekilde tahsis edilmelidir; ve

b. nitelik ve nicelik açısından ilgili ülkedeki yoksulluğun ve toplumsal dışlanmanın özellikleri ve kapsamı için yeterli olmalıdır.

⁹⁰ Centre on Housing Rights & Evictions (COHRE) - İtalya, Şikayet No. 58/2009, dosyanın esasına ilişkin 25 Haziran 2010 tarihli karar, para. 107.

⁹¹ Komite özellikle şu belgeleri temel almaktadır: International Movement ATD Fourth World - Fransa, Complaint 33/2006, dosyanın esasına ilişkin 4 Şubat 2008 tarihli karar, para 164-168; Conclusions 2003, Madde 30 Yorum Bildirimi, tüm ülkeler; Madde 30 Yorum Bildirimi, Conclusions 2005; Madde 30 Yorum Bildirimi, Conclusions 2013.

⁹² Temel sosyal haklara erişimin, uygulanan politikaların, tedbirlerin ve eylemlerin etkililiği göz önünde bulundurularak değerlendirildiği not edilmelidir (Conclusions 2005, Norveç).

Benimsenecek olan kapsamlı ve koordineli yaklaşımda, yalnızca sektöre özgü veya hedef gruba dayalı bir yaklaşımın ötesine geçilerek, politikalar tutarlı bir şekilde birbirine bağlanmalı ve entegre edilmelidir (ancak, bu yaklaşım bağlamında hükümetler tarafından alınacak önlemlerin özellikle en savunmasız grupları hedef alması beklenmektedir).⁹³ Yoksulluk içinde veya yoksulluk riski altında yaşayan insanlara yardım ve hizmet sağlama düzeyinde de olmak üzere koordinasyon mekanizmaları kurulmalı ve işletilmelidir.⁹⁴

Komite, bu genel ve koordineli yaklaşım çerçevesinde Taraf Devletlerin benimsediği politikaların, tedbirlerin ve eylemlerin etkililiğini daha kesin bir şekilde değerlendirmek üzere bir dizi göstergesi dikkate almıştır.⁹⁵ Bu göstergeler aşağıdaki gibidir:

- (i) stratejinin hedeflerine ulaşmak için tahsis edilmiş olan kaynak düzeyi (ve bu düzeydeki artışlar);
- (ii) yoksulluk riski sınırı oranı⁹⁶; ve
- (iii) sosyal transferlerden önceki ve sonraki yoksulluk oranları.

Bu göstergelere ek olarak - ve ASHK'nin benimsediği çok boyutlu yoksulluk anlayışını yansıtmak üzere - ASHK devletin Madde 30'a uygunluğunu değerlendirirken Şartın diğer esasi hükümlerinin kapsamına giren ulusal tedbirleri veya uygulamaları da dikkate alır. Bu süreçte, hem raporlama hem de toplu şikayet prosedürleri çerçevesinde elde ettiği bulguları da değerlendirir. Bölüm 2.2'de vurgulandığı (ve aşağıda daha ayrıntılı bir bakışla tartışıldığı gibi), bu değerlendirmede çocuk yoksulluğu bağlamına yönelik olarak Komitenin sağlık hizmetlerine erişim (Madde 11), sosyal güvenlik destekleri (Madde 12), sosyal ve tıbbi yardım (Madde 13), sosyal refah hizmetlerinden faydalanma (Madde 14), engellilikleri olan insanların hakları (Madde 15), ailelerin (Madde 16) ve çocukların ve gençlerin (Madde 17) sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı, konut hakkı (Madde 31) ve ayrımcılık yapmama hükmü (Madde E) ile ilgili bulgularına da yer verilecektir - ve geçmişte yer verilmiştir.

Komite, bu hükümlerden birinin veya birden fazlasına ilişkin uygunsuzluk tespitinin veya ihlal kararının, otomatik olarak Madde 30 ihlali teşkil *etmediğini* vurgulamışsa da⁹⁷, bu tespit veya karar koşullara bağlı olarak Madde 30'a uygunluğun değerlendirilmesi açısından önemli olabilmektedir. Aslına bakılırsa, Komitenin Madde 30 ihlali tespit ettiği örnekler bakıldığında, Komitenin başka herhangi bir ihlalle karşılaşmadığı hiçbir şikayette Madde 30 ihlali tespit etmemiş olması önemli bir ayrıntıdır. Buna ek olarak, devletlerin Madde 30'u (tek başına veya ayrımcılık yapmama konulu Madde E ile birlikte) ihlal etmiş olduğunun belirlendiği vakaların çoğunda (dokuz vakanın altısında), Komitenin bu madde bağlamındaki analizinde Şarttaki başka bir hakkın ihlal edildiğine dair daha önceki bir bulguya atıfta bulunulmuştur. Komitenin, Madde 30 ile konut meselesi arasındaki bağlantıya toplu şikayetlerinde özel olarak dikkat etmesi,⁹⁸ "konutun yoksulluk ve toplumsal dışlanma ile mücadelede kritik bir politika alanı olduğu" görüşünü yansıtmaktadır.⁹⁹

⁹³ FIDH - Belçika, Şikayet No. 62/2010, dosyanın esasına ilişkin 21 Mart 2012 tarihli karar, para. 203.

⁹⁴ Bkz., örn. Conclusions 2017, Andora.

⁹⁵ Madde 30 Yorum Bildirimi, Conclusions 2013.

⁹⁶ Yukarıda belirtildiği gibi, bu oran eşit ortanca gelirin %60'ı olarak belirlenen yoksulluk eşiği yüzdesine denk gelmektedir.

⁹⁷ Bkz., örn. EUROCEF - Fransa, Şikayet No. 82/2012, dosyanın esasına ilişkin 19 Mart 2013 tarihli karar, para. 59) FIDH - İrlanda (2017), para.165.

⁹⁸ Bkz. a.g.e. European Roma Rights Centre (ERRC) - Portekiz, Şikayet No. 61/2010, dosyanın esasına ilişkin 30 Haziran 2011 tarihli kararda, Komite devletin Madde 31(1) ve 16'sına ilişkin ihlallerine dair bulgularını aynı şikayette açıkça dile getirmemiş, Madde 30'a ilişkin tartışması büyük ölçüde konut hakkına odaklanmıştır.

⁹⁹ FIDH - Belçika, adı geçen eser, para. 200.

Komite, Şarta uygunluğu değerlendirirken, *ulusal düzeyde uygulanan yoksullukla ilgili tanımları ve ölçüleri ve bu tanımlar ve ölçütlerle yayımlanan temel verileri sistematik bir bakışla gözden geçirir.*¹⁰⁰ Yukarıda açıkça belirtildiği gibi, yoksullukla mücadele çerçevesinde kullanılan ve doğrudan gelire dayanmayan tanımlar ve ölçüler de bu kapsamda değerlendirilir.

Komite, Madde 30 ile ilgili değerlendirmelerin “insan hakları yaklaşımına” (ve çocuk yoksulluğu bağlamında, çocuk hakları yaklaşımına) dayanması gerektiğini ifade etmiştir. Bu çerçevede, Komite bu yaklaşımın Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Konseyi tarafından 27 Eylül 2012 tarihinde kabul edilmiş olan BM derin yoksulluk ve insan hakları Kılavuz İlkeleri ile doğrulandığına işaret etmektedir.¹⁰¹ Komite, devletlerin çocuk yoksulluğu ve Madde 30 nezdinde yürüttüğü eylemlere bakarken bu İlkeleri temel almış ve bu çerçevede, İlkelerin çocuk haklarına ilişkin ifadelerinden alıntılar yapmış ve bu ifadeleri onayladığını belirtmiştir. Bu ifadelerde çocuk haklarının çocuk yoksulluğu koşullarında da gerektiği gibi yerine getirilmesi gerektiği, devletlerin çocukluk yoksulluğuyla mücadele etmek için derhal harekete geçmesi gerektiği ve devletlerin yoksulluk içinde yaşayan çocukların haklarını saygıyla ele alması ve teşvik etmesi gerektiği açıkça ortaya koyulmakta, devletlerin bu amaçlara ulaşmak için çocuk koruma stratejilerini ve programlarını güçlendirme ve bu süreçlere gereken kaynakları aktarma yoluna başvurması ve özellikle ötekileştirilmiş çocuklara odaklanması gerektiğinin altı çizilmektedir.¹⁰² Komitenin Kılavuz İlkelerde yer alan “Devletler, çocukların hayatlarını ilgilendiren karar verme süreçlerinde seslerini duyurma hakkını teşvik etmelidir” ifadesine açıkça atıfta bulunmamıştır. Ancak, Madde 30’un - devletlerin sivil katılımı/vatandaş katılımını temin etme gerekliliğini de kapsayan¹⁰³ - toplumsal dışlanmaya odaklandığı ve çocukların sesini duyurma hakkının uluslararası çocuk hakları hukuku çerçevesinde önemli bir konumda olduğu göz önünde bulundurulduğunda¹⁰⁴, Komitenin çocukların devletlerin çocuk yoksulluğuyla mücadele çalışmalarına katılımının sağlanmasının önemini vurgulayan bir bildirimde bulunacağı kolayca tahmin edilebilir.

3.2.1.3. “Toplumsal İçermeye” Anlam Katmak

Daha önce belirtildiği gibi, Komite Madde 30’un devletlere toplumsal dışlanmayı ele alma yükümlülüğü getirdiğini vurgulamıştır - toplumsal dışlanmanın, içermenin ve vatandaş katılımının¹⁰⁵ önündeki engellerle birlikte ve hassas grupların sivil ve siyasi katılımı ve katılımının sağlanamaması nedeniyle ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Komite bu vurgusuyla birlikte, “seçme hakkının, sivil katılım ve vatandaş katılımı ile ilgili diğer haklarda olduğu gibi, toplumsal bütünleşme ve içermeye için gerekli bir boyut olduğunu ve dolayısıyla, Madde 30 kapsamına girdiğini” açıkça ifade etmiştir.¹⁰⁶ Komite, devletlerin, toplumda ötekileştirilmiş grupların (örneğin, Romenler, Sinti, Gezinler ve diğerleri) seçme hakkından ve “sivil katılım ve vatandaş katılımı ile ilgili diğer haklardan” yararlanabilmesi için pozitif tedbirler alması gerektiğini açıkça belirtmiştir.¹⁰⁷ Seçme hakkıyla ilgili olarak, Komite Gezinlerin karşılaştığı ayrımcılığı eleştirmiştir¹⁰⁸; bu ayrımcılık (i) bir bireyin seçme hakkına kavuşabilmesi için belirli bir belediyeye uzun

¹⁰⁰ International Movement ATD Fourth World - Fransa, Şikayet No. 33/2006, dosyanın esasına ilişkin 4 Şubat 2008 tarihli karar, para. 168.

¹⁰¹ Madde 30 Yorum Bildirimi, Conclusions 2013.

¹⁰² Kılavuz İlkeler, para 33, 34 geçtiği eser DCI - Belçika, adı geçen eser, para. 81.

¹⁰³ Daha fazlası için, bkz. aşağıdaki Kısım 3.2.1.3.

¹⁰⁴ Bkz. Madde 12 ÇHS; UN Committee on the Rights of the Child, “General Comment No. 5 on general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts 4, 42 and 44, para. 6)”, UN Doc. ÇHS/GC/2003/527 (2003), para. 12; UN Committee on the Rights of the Child, “General Comment No. 12 on the right of the child to be heard, UN Doc. ÇHS/C/GC/12 (2009).

¹⁰⁵ Madde 30 Yorum Bildirimi, Conclusions 2013.

¹⁰⁶ ERRC - Fransa, adı geçen eser, para. 99.

¹⁰⁷ a.g.e..

¹⁰⁸ ERRC - Fransa, adı geçen eser; ERTF - Fransa, adı geçen eser

süre kayıtlı kalması gerekliliği¹⁰⁹ ile (ii) oy vermek için belirli bir belediyeye bağlanabilecek olan, ancak sabit bir ikamet yeri olmayan ve dolaşım belgesine sahip olanlar için uygulanan çok düşük kota limiti sebebiyle ortaya çıkmıştır.

Komite ayrıca, devletlerin sivil ve siyasi katılımı temin etmek için ikamet iznine ve vatandaşlığa erişim için gerekli olan kimlik belgelerine erişimi kolaylaştırmasının önemini vurgulamıştır.¹¹⁰ Bu tedbir, devletlerin azınlıkların “genel kültürde, medyada veya devletin farklı düzeylerinde” temsil edilmemesinden kaynaklanan engellerin üstesinden gelmek üzere vatandaş katılımını teşvik etmesi yönündeki daha geniş pozitif yükümlülüğünün bir parçasıdır.¹¹¹

Kısacası, Devletler Madde 30’a uygunluk sağlayabilmek yalnızca sosyo-ekonomik ötekileştirmeyi değil, aynı zamanda toplumsal dışlanmayı besleyen sivil ötekileştirmeyi de ele almak için pozitif tedbirler almalıdır. Ayrıca, bu tedbirlerde sadece mevcut mevzuat veya uygulama engellerinin ortadan kaldırılmasına odaklanılmamalı; toplumda ötekileştirilmiş grupların güçlendirilmesi de hedef alınmalıdır.

¹⁰⁹ ERRC - Fransa, adı geçen eser; ERTF - Fransa, adı geçen eser

¹¹⁰ COHRE - İtalya, adı geçen eser, para 103 ve 108.

¹¹¹ a.g.e. para. 107

3.2.2. Madde 30 Haricindeki Şart Maddelerinin Yoksullukla İlgili Unsurları

Bu raporda, Madde 30 ile Şartın diğer hükümleri arasındaki güçlü bağ halihazırda vurgulanmıştır. Komitenin devletlerin Madde 30 uyarınca “temel sosyal haklara erişimi” temin etmesi açısından gerekli gördüğü hususları anlamak için, bu diğer temel maddelere odaklanması önemlidir. Bununla birlikte, bu maddeler Madde 30’a tabi olmayan devletlere çocuk yoksulluğu konusunda getirdikleri yükümlülükler açısından da önemlidir. Bu rapor kapsamında, bu hükümlerin tam bir analizi yapılmayacaktır. Dolayısıyla, aşağıda Komitenin devletlerin yoksullukla mücadele çabalarının 30 Madde bakışıyla değerlendirmesine etkilediği Komite sonuçlarında belirtilmiş olan hükümlerin bir listesi sunulmaktadır. Bu nedenle, ilgili hükümlerin (ve bunların uygulanmasına ilişkin olarak Komite tarafından belirlenen eksikliklerin), Madde 30’a tabi olmayı seçmemiş olan devletlerde bile, devletin çocuk yoksulluğunu ele alma çabaları üzerinde bir etkisinin olduğu anlaşılmalıdır.

TABLO 2: KOMİTENİN MADDE 30 DEĞERLENDİRMESİ AÇISINDAN ÖNEM TAŞIYAN SONUÇLAR

Madde 1(1)	<p>“istihdam politikalarına yönelik çalışmalar, işsizlikle mücadelede ve iş yaratma süreçlerini teşvik etmekte yetersiz kalmıştır” (Sonuçlar 2017, İtalya)</p> <p>“istihdam politikalarına yönelik çalışmaların, işsizlikle mücadelede ve iş yaratma süreçlerini teşvik etmekte yeterli olduğu tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Sırbistan)</p> <p>“istihdam politikalarına yönelik çalışmaların, işsizlikle mücadelede ve iş yaratma süreçlerini teşvik etmekte yeterli olduğu tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Ukrayna)</p>
Madde 7(5)	<p>“genç işçilere verilen asgari ücret adilane değildir ve çıraklara verilen ücretler uygun değildir” (Sonuçlar 2017, Andora)</p> <p>“genç işçilere verilen asgari ücret adilane değildir” (Sonuçlar 2017, Slovakya Cumhuriyeti; Ukrayna)</p>
Madde 10(4)	<p>“uzun süreli işsizlerin yeniden eğitilmesine ve yeniden işe kazandırılmasına yönelik özel tedbirlerin etkili bir şekilde sağlanmış veya teşvik edilmiş olduğu tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Sırbistan)</p> <p>“uzun süreli işsizlerin yeniden eğitilmesine ve yeniden işe kazandırılmasına yönelik özel tedbirlerin etkili bir şekilde sağlanmış veya teşvik edilmiş olduğu tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Slovakya Cumhuriyeti)</p> <p>“uzun süreli işsizlerin yeniden eğitilmesine ve yeniden işe kazandırılmasına yönelik özel tedbirlerin etkili bir şekilde sağlanmış veya teşvik edilmiş olduğu tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Türkiye)</p>
Madde 12(1)	<p>“hastalık yardımları ile mesleki yaralanma ve mesleki hastalık yardımlarının asgari düzeyi açıkça yetersiz kalmaktadır” (Sonuçlar 2017, Andora)</p> <p>“sosyal güvenlik yardımlarının (hastalık, işsizlik, yaşlılık ve engellilik yardımı) asgari düzeyi açıkça yetersiz kalmıştır” (Sonuçlar 2017, Estonya)</p> <p>“sosyal güvenlik yardımlarının (hastalık, yaşlılık, işsizlik ve hamilelik yardımı) asgari düzeyi yetersizdir” (Sonuçlar 2017, Finlandiya)</p> <p>“engellilik yardımının asgari düzeyi yetersizdir” (Sonuçlar 2017, Fransa)</p> <p>“işsizlik, yaşlılık ve engellilik yardımının asgari düzeyi açıkça yetersiz kalmıştır” (Sonuçlar 2017, Letonya)</p> <p>“birçok sosyal sigorta yardımının (hastalık, mesleki yaralanma ve hastalıklar, işsizlik) asgari düzeyi yetersizdir” (Sonuçlar 2017, İrlanda)</p> <p>“hastalık yardımının asgari düzeyi açıkça yetersiz kalmıştır” (Sonuçlar 2017, Portekiz)</p>

	<p>“beş yıla kadar sigortası olan insanların aldığı işsizlik yardımı ödemeleri fazla kısa bir süreyle devam etmektedir” (Sonuçlar 2017, Sırbistan)</p> <p>“işsizlik ve hastalık yardımlarının asgari düzeyi yetersizdir” (Sonuçlar 2017, Slovakya Cumhuriyeti)</p> <p>“mevcut sosyal güvenlik programlarının nüfusun kayda değer bir bölümünü kapsadığı tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Türkiye)</p>
Madde 12(3)	<p>“sosyal güvenlik sisteminin ilgili dönemde daralması ve belirli kısıtlamaların ekonomik durum iyileştikten sonra dahi devam etmesi” (Sonuçlar 2017, İrlanda)</p>
Madde 12(4)	<p>“diğer tüm Taraf Devletlerde aile yardımlarına erişim konusunda eşitlik sağlanmamıştır ve hak arama hakkı diğer Tüm Taraf devletlerinin uyrukları açısından teminat altına alınmamaktadır” (Sonuçlar 2017, Fransa)</p>
Madde 13(1)	<p>“temel yardımdan ve ilave diğer yardımlardan oluşan sosyal yardım tutarı yetersiz kalmaktadır ve diğer Üye Devletlerde uyruklulara sunulan sosyal yardım, dört yıllık ikamet gerekliliğine tabi tutulmaktadır” (Sonuçlar 2017, Finlandiya)</p> <p>“temel yardımdan ve ilave diğer yardımlardan oluşan sosyal yardım tutarı yetersiz kalmaktadır ve AB uyruklusu olmayan insanlara sunulan sosyal yardım, RSA için hak kazanmaları açısından beş yıllık ikamet gerekliliğine tabi tutulmaktadır”(Sonuçlar 2017, Fransa)</p> <p>“sosyal yardım düzeyi yeterli değildir” (Sonuçlar 2017, İtalya)</p> <p>“sosyal yardım düzeyi açıkça yetersiz kalmaktadır” (Sonuçlar 2017, Portekiz)</p> <p>“elinde kaynak olmayan bekar bir insana ödenmekte olan sosyal yardımın düzeyi yeterli değildir” (Sonuçlar 2017, Sırbistan; İrlanda; Letonya; Slovakya Cumhuriyeti; Türkiye; Estonya)</p>
Madde 13(3)	<p>“herkesin birey veya aile ihtiyaçlarının önüne geçmek, bu ihtiyaçları ortadan kaldırmak veya hafifletmek için gerekli olabilecek danışmanlık ve kişisel yardım gibi önemli hizmetlere ulaşabildiği tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Slovakya Cumhuriyeti)</p>
Madde 14(1)	<p>“sosyal hizmet personelinin sayıca yeterli olduğu ve kullanıcıların ihtiyaçları için gerekli niteliklere sahip olduğu tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Türkiye)</p>
Madde 15(1)	<p>“engellilikleri olan insanların anaakım eğitim hakları etkili bir şekilde teminat altına alınmamaktadır” (Sonuçlar 2017, Ukrayna)</p>
Madde 15(2)	<p>“engellilikleri olanların açık işgücü piyasasına etkili erişimi teminat altına alınmamaktadır ve makul düzenleme sağlama yükümlülüğünün gözetildiği tespit edilmemiştir”(Sonuçlar 2017, Sırbistan)</p> <p>“engellilikleri olan insanlar için istihdamda ayrımcılığa karşı etkili koruma teminat altına alındığı ve makul düzenleme sağlama yükümlülüğünün gözetildiği tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Türkiye)</p> <p>“engellilikleri olan insanlar açısından istihdamda anaakımlaştırma etkili bir şekilde teminat altına alınmamaktadır” (Sonuçlar 2017, Ukrayna)</p>
Madde 16	<p>“aile yarımaları, birçok aile açısından yeterli düzeyde değildir” (Sonuçlar 2017, Letonya; Estonya)</p> <p>“diğer Taraf Devletlerin uyruklularına yönelik olarak aile yardımlarının ödenmesinde eşitlik sağlanmamaktadır” (Sonuçlar 2015) (Sonuçlar 2017, Sırbistan)</p> <p>“Romen ailelerin konut hakkı etkili bir şekilde teminat altına alınmamakta ve çocuk yardımları, gelirli yeterli ölçüde destekleyememektedir” (Sonuçlar 2017, Slovakya Cumhuriyeti)</p>

	<p>“aile yardımları için uygulanmakta olan genel bir sistem yoktur” (Sonuçlar 2017, Türkiye)</p> <p>“diğer Üye Devletlerin uyrukluları ve devletsiz insanlar açısından aile yardımları konusunda eşitliğin teminat altına alındığı tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Ukrayna)</p>
Madde 23	<p>“primli ve primsiz emeklilik sistemlerinin düzeyi açıkça yetersiz kalmaktadır” (Sonuçlar 2017, İtalya)</p> <p>“asgari emeklilik düzeyi açıkça yetersiz kalmaktadır” (Sonuçlar 2017, Ukrayna)</p>
Madde 31(2)	<p>“tahliye tehdidiyle karşılaşan insanlar için yeterli hukuki korumanın sağlandığı ve kanunlarda, bireylerin acil barınma imkanlarından tahliye edilmesinin yasaklandığı tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Andora)</p> <p>“evsizliği azaltmaya ve önlemeye yönelik etkili herhangi bir tedbir yoktur ... yeterli tahliye prosedürlerinin var olduğu tespit edilmemiş ve barınma hakkının teminat altına alındığı tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Türkiye)</p> <p>“barınma hakkının teminat altına alındığı tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Ukrayna)</p>
Madde 31(3)	<p>“ihtiyaçlar ve sonuçlar arasındaki uçurum konut alanında özellikle derindir” (Sonuçlar 2017, Fransa)</p> <p>“sosyal konutların tahsisinde fazlasıyla uzun bekleme sürelerinin çözüme ulaştırılacağı ... ve yardıma hak kazanmış olan hanelerin çoğunluğunun yardımlara gerçekten uzlaştığı tespit edilmemiştir” (Sonuçlar 2017, Türkiye)</p>

Komite, Madde 30 sonuçlarında çocuk yoksulluğunu etkileyen hükümlerden kapsamlı bir şekilde bahsetse de, özellikle çocuk yoksulluğuna nispeten az atıfta bulunmuştur.¹¹² Avrupa Konseyi'nde çocuk yoksulluğu sorununun devam ettiği düşünüldüğünde, bu eksiklik çarpıcıdır. Ayrıca, Gözden Geçirilmiş Şartın kendisinin ve özellikle Madde 17'nin yoğun bir şekilde çocuklara odaklanması da şaşırtıcıdır. Komite, bu hükmü yoksullukla ilgili sorunları yasadışı durumdaki çocuklar ve refakatsiz küçükler de dahil olmak üzere çocukların bakım ve yardım hakkının yanı sıra, kamu kurumlarının bakımı altındaki çocukların konumuna (ve bu çocuklara sunulan bakım hizmetlerinin yeterliliğine) yönelik çalışmalarını aracılığıyla ele alacak şekilde yorumlamaktadır.¹¹³

Ancak, Komite çocuk yoksulluğu konusuna Madde 17 bağlamında henüz resmi olarak eğilmemiştir; Komitenin bu kapsamda attığı tek adım, ailenin mali veya maddi koşullarının bir çocuğun aile bakımının dışına çıkarılması ve kurum bakımına yerleştirilmesi için tek neden olarak değerlendirilmemesi gerektiğini açıkça belirtmesi olmuştur.¹¹⁴ Oysaki bu hüküm “ekonomik korumayı” vurgulamaktadır ve bu kavram, sıradan bir okumada çocuk yoksulluğu sorunuyla yakından bağlantılı bir kavram olarak değerlendirilecektir: bir Taraf Devletle parasal veya çok boyutlu temelde tanımlanmasına ve ölçülmesine bağlı olmaksızın, çocuk yoksulluğunun yaygınlığı devletin çocukların sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkını temin etme çabalarının etkililiği açısından önemli bir göstergedir. Devletlerin, çocukların ihtiyaç duydukları yardıma erişebilmesini sağlamaya yönelik uygun ve gerekli tüm tedbirleri alma yükümlülüğü, çocuk yoksulluğunun ve toplumsal dışlanmanın hafifletilmesine ve ortadan kaldırılmasına yönelik tedbirlerle yakın bir bağlantı içerisindedir; bu nedenle, Komitenin gelecekte devletlerin Şartın Madde

¹¹² Komite atıflarının örnekleri için, bkz. Conclusions 2017, Madde 30, Slovenya, Türkiye, Ukrayna, Fransa, İtalya ve Sırbistan. Ayrıca bkz. Conclusions 2007, İtalya; Conclusions 2013, Sırbistan ve Fransa

¹¹³ Bkz. Conclusions 2015, Madde 17, tüm ülkeler.

¹¹⁴ Bkz. yukarıdaki 23 numaralı dipnot.

17'si nezdindeki yükümlülüklerini değerlendirirken çocuk yoksulluğu düzeylerini de göz önünde bulundurması uygun olacaktır.

3.3. Sonuç

Bu bölümde, Avrupa Sosyal Şartı çocuk yoksulluğu açısından analiz edilmiştir. Bu analizle birlikte, özellikle 1996 Gözden Geçirilmiş Şart'ın Madde 30'unda tanımlanan yoksulluğa ve toplumsal dışlanmaya karşı korunma hakkının kapsamı ve içeriği ele alınmıştır. Madde 30'daki genel öngörülerini açıkça tanımladıktan sonra, şimdi üye devletlerin çocukları yoksulluğa ve toplumsal dışlanmaya karşı korumak için uyguladıkları haklarla uyumlu ve koordineli yaklaşımlar, öncelikler ve tedbirler içerisindeki en iyi (veya en azından iyi) örneklerle odaklanılacaktır.

4. Çocuk Yoksulluğuyla Avrupa Şartına Uygun Şekilde Mücadele Etmek

4.1. Çocuk Yoksulluğuna Çocuk Haklarına Uygun Şekilde Yaklaşmak: Madde 30'un Rehberliği

Raporun bir önceki bölümde yer verilen tartışmaya dayanan bu bölümünde, Komitenin sonuçlarında ve toplu şikayet kararlarında çocuk yoksulluğunun ve toplumsal dışlanmanın ortadan kaldırılmasına katkıda bulunduğu işaret ettiği tedbirler ele alınacaktır. Bu bölümün birincil odak noktası, Madde 30 ve Komitenin bu hükme yönelik yorumu olacaktır. Bu aşamaları izleyen bölümde bu raporun amaçlarından biri olarak AK üye devlet deneyimlerini temel alarak, çocuk yoksulluğunun Şart haklarına uygun şekilde ortadan kaldırılmasına en iyi şekilde katkıda bulunacak tedbirlerin tespit edilmesi amaçlanmaktadır.

4.1.1. Komitenin Madde 30 Uygulamalarını Yoksullukla Mücadele Çalışmalarında Yok Haritası Olarak Kullanmak

Bölüm 3.2.1.2'de, Komitenin, taraf devletlerin Madde 30'un amaçlarına yönelik eylemleri açısından aradığı gerekliliklerin bir özeti sunulmaktadır. Ancak, burada Komite tarafından ana hatlarıyla belirtilen devlet önceliklerini belirlemek için bu konuya daha ayrıntılı bir değerlendirme getirilecektir.

Komite Madde 30'a uygunluk konusundaki temel endişesini, raporlama prosedürü sonuçlarının içeriğinde ortaya koymaktadır. Sonuçlar, Komitenin aşağıdaki hususlara odaklandığını göstermektedir:¹¹⁵

(i) "yoksulluğun ve toplumsal dışlanmanın ölçülmesi"

Bu bağlamda, Komite devletlerin:-

- a. Komitenin kullandığı yoksulluk göstergelerine ilişkin Kısım 3.2.1.2'de ele alınmış olan bilgilere;
- b. ulusal düzeyde uygun yoksulluk tedbirlerine/göstergelerine;
- c. yoksulluk açısından özellikle risk altında olan gruplara ilişkin verilere;
- d. yoksulluk tedbirlerine ek olarak "toplumsal dışlanma" tedbirlerine sahip olması gerektiğini açıkça ifade etmiştir.¹¹⁶

(ii) "yoksullukla ve toplumsal dışlanma yaklaşımı"

Bu bağlamda, Komite devletlerin:-

¹¹⁵ Bundan sonraki kısım, Komite'nin 2017, 2013, 2009, 2007, 2005 ve 2003 yıllarında Madde 30 konusunda yaptığı analize dayanmaktadır..

¹¹⁶ Toplumsal dışlanmanın tanımı hakkında daha fazla bilgi için, bkz. Kısım 3.2.1.3.

- a. belirli alanlarda yoksulluğun ve toplumsal dışlanmanın azaltılması amacıyla alınmış tedbirlere (daha fazlası için bkz. Kısım 3.2.1.2);
- b. bu tedbirlerin sonuçlarına ilişkin bilgilere (örneğin kullanılan yöntemlerin nicelik olarak tanımlanmış göstergeleri, faydalanıcıların sayıları ve ilgili tedbirlerin her birinde elde edilen sonuçlar);
- c. yoksullukla ve toplumsal dışlanmayla mücadele etmek üzere kullanılacak, açık ve net bir genel strateji/analiz çerçevesine;
- d. bazı hassas grupların içerisinde bulunduğu koşullardan dolayı maruz kaldığı gruplara özgü yoksulluk ve toplumsal dışlanma olgularıyla mücadelede kullanılacak özel müdahalelerin ve bu koşulları iyileştirmeye yönelik hedefli tedbirlerin yer aldığı koordineli bir genel politikaya;
- e. Madde 30'da belirtilen politika alanlarında çeşitli faydaları ve hizmetleri temin etmek üzere atılmış olan adımlara ilişkin bilgilere;
- f. çocuk yoksulluğunun ve toplumsal dışlanmanın azaltılması ve özellikle de hedeflenen amaçların gerçekleştirilmesi için tahsis edilen finansmana ilişkin bilgilere sahip olması gerektiğini açıkça belirtmiştir.

(iii) "izleme ve değerlendirme"

Bu bağlamda, Komite devletlerin:-

- a. yoksulluğu azaltma tedbirlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesinde kullanılan tedbirlere ilişkin bilgilere;
- b. bu izleme ve değerlendirme çalışmalarının sonuçlarına ilişkin bilgilere;
- c. bu izleme ve değerlendirme çalışmalarının sonuçlarına ve böylece gerçekleştirilen değişikliklere/uyarlamalara göre düzenlenmiş müdahalelere;
- d. bu süreçlerde yer alan sivil toplum kuruluşlarına (işveren ve işçi temsilcileri, STK'lar ve özel vatandaşlar dâhil olmak üzere) sahip olması gerektiğini açıkça belirtmiştir.

Dolayısıyla, çocuk yoksulluğu ve toplumsal dışlanması ile mücadelede çocuk haklarına uyumlu bir yaklaşımın benimsenmesi için, yalnızca bu tedbirlerin alınması değil, aynı zamanda söz konusu tedbirlerin etkinliğinin (ya da etkinsizliğinin) ortaya koyulması da gerekir. Ayrıca, Devletlerin çocuk yoksulluğuna yönelik politika/yasa/bütçe müdahalelerinin tüm aşamalarında, yani planlama, mevzuat, yürütme/uygulama ve gözden geçirme aşamalarında uygun tedbirlerin alınması gerekir. Tedbirlerin etkisinin sınırlı ve/veya yetersiz kaldığı durumlarda, çocuk yoksulluğuyla mücadele tedbirlerinin alınmasının ve bunlara kaynak tahsis edilmesinin, Madde 30 hükmünü karşılamak için yeterli olmayacağına dikkat edilmesi gerekir.¹¹⁷

4.2. En İyi Uygulamaları Belirlemek için Kötü Uygulamalardan Yararlanmak

Madde 30 nezdinde en iyi uygulamaların belirlenmesi, görece zor bir amaçtır, çünkü Komite yayımladığı sonuçlarda diğer insan hakları sözleşme izleme organlarının (örneğin Birleşmiş Milletler) aksine

¹¹⁷ Bkz., örn. FEANTSA - Hollanda, adı geçen eser, para 226-228.

Devletlerin haklara uygun girişimlerine yönelik açık övgülere yer vermemektedir. Bunun yerine, yalnızca uygunluğu tespit edilmiş olan tedbirler kaydedilmektedir. Dolayısıyla, çocuk yoksulluğuyla mücadeleye yönelik olarak Şart ile hüküm altına alınan haklara uyumlu bir çerçevede yer alması gereken parametreleri geliştirmek üzere bir Devletin attığı adımlara yönelik eleştirilerinin değerlendirilmesi daha kolay olacaktır.

Komite Madde 30'a uygunsuzluk bulgularının temeli olarak en çok yoksullukla mücadelede yeterli genel ve koordineli bir yaklaşımın bulunmamasına atıfta bulunmaktadır. Bölüm 3.2.1'den anlaşılacağı gibi, Komite bu sonuca birden fazla yolla varabilir ve büyük ölçüde "genel" bir değerlendirme sunar. Komitenin, bu gerekçeyle Madde 30'un ihlal edildiğini belirlediği çıkarımlarında öne çıkardığı çocuk yoksulluğu ile ilgili konular aşağıdaki gibidir:

- ❑ hâlihazırda yüksek seyreden ve giderek yükselen yoksulluk oranları (çocuk yoksulluğu oranlarıyla birlikte),¹¹⁸
- ❑ ulusal koşulların ışığında yoksullukla ve dışlanmayla (çocuklar dâhil olmak üzere) mücadele etmek için gerekli olan bütçe kaynaklarının tahsis edilmemesi¹¹⁹ - yani, bütçe tahsislerinin yoksulluk oranlarındaki artışa denk olmaması; ve
- ❑ devletlerin raporlarında ana hatlarıyla açıkladığı (çocuk yoksulluğuna yönelik) stratejiler, politikalar veya hizmetler dâhil olmak üzere yoksullukla mücadele tedbirlerinde - uygulama aşaması dâhil olmak üzere - koordinasyon mekanizmalarının bulunmaması (bireysel yardım ve hizmet faydalanıcıları konusunda koordinasyonun sağlanmaması).¹²⁰

Raporlama prosedürü bağlamında, bu bulguların Komitenin söz konusu devletler aleyhindeki toplu şikayetlerin başarıya ulaşmasına yol açan hususları değerlendirmesi sonucunda¹²¹ veya Komitenin takip çalışmaları sırasında elde ettiği bilgilerle ortaya çıktığı durumlar olmuştur.¹²² Aslına bakılırsa, Komite toplu şikayet bağlamında daha geniş bir bakışla devletlerin Madde 30'a (tek başına veya Madde E ile birlikte) uygunsuzluk bulgularını ele almamasının, raporlama prosedürü açısından da bir uygunsuzluk bulgusunu doğuracağını açıkça ifade etmiştir.¹²³ Bu değerlendirme, yoksulluk ve toplumsal dışlanma için de yaşayan çocukların haklarının söz konusu olduğu birçok vakada öne çıkmıştır.¹²⁴

Bölüm 3.2.1.2'de belirtildiği gibi, konut konusu Komitenin yoksulluk ve toplumsal dışlanma ile mücadelede yeterli genel ve koordineli bir yaklaşımın uygulanıp uygulanmadığını değerlendirme çalışmalarında tekrarlanan bir temadır. Komite, devletlerin bu grupların yaşadığı yoksulluğu ve toplumsal dışlanmayı önlemek ve bunlarla mücadele etmek için gerekli bir adım olarak, azınlıklara yönelik koordineli konut politikaları sağlamakta başarısız olduğu durumları eleştirmiştir. Örneğin, Komite "merkezi otoritelerin yerel düzeyde uygulanan konut programlarını Romen halkının kendine özgü koşullarını göz önünde bulundurarak doğru bir şekilde gözetim/koordinasyon altında tutmaktaki - örneğin, konut projelerinin Romen halkının toplumdaki yalıtılmasına veya ayrılmasına yol açtığı belediyelere karşı adım atmaktaki - kabiliyetsizliğinin ve isteksizliğinin, bu alanda 'genel ve koordineli bir

¹¹⁸ Bkz., örn. Conclusions, 2017, İtalya, Sırbistan ve Ukrayna.

¹¹⁹ Conclusions, 2017, İtalya.

¹²⁰ Conclusions 2017, Sırbistan.

¹²¹ Bkz., örn. FIDH - Belçika (2012) konulu Conclusions 2013, Belçika, adı geçen eser

¹²² Bkz., örn. FIDH - Belçika (2012) konulu Conclusions 2017, adı geçen eser

¹²³ Bkz., örn. ATD – Fransa, adı geçen eser; ERRC – Fransa, adı geçen eser; ve MDM - Fransa, adı geçen eser konulu Conclusions 2013, Fransa; COHRE - İtalya, adı geçen eser konulu Conclusions 2013, İtalya.

¹²⁴ Bkz. 122-124 sayılı dipnotlarda belirtilen toplu şikayetler.

yaklaşımın' bulunmadığını ortaya koyduğunu ve bu durumun Madde 30 ile birlikte değerlendirilmek üzere Madde E'yi ihlal ettiğini" tespit etmiştir.¹²⁵

Komite ayrıca, Madde 30'u ihlal eden ayrımcılık ve yoksulluk (özellikle çok kötü barınma/yaşam koşulları ve evden çıkarmalara karşı savunmasızlık dâhil olmak üzere) durumları ile toplumsal ötekileştirme arasında güçlü bir bağlantı kurmuştur.¹²⁶ Bu bağlamda, yoksulluk içindeki çocukların, çözüme ulaştırılmayan toplumsal/sivil ötekileştirilme sorunlarına ve/veya belirli bir azınlık grubunun üyesi olarak karşılaştıkları ayrımcılığa bağlı olarak sosyal güvencesizlik yaşamasının, Madde 30 (ve sıklıkla GASŞ Madde E) bağlamında çocuğun yoksulluğa ve toplumsal dışlanmaya karşı korunma hakkının yerine getirilmediği anlamına geldiği açıktır. Bu durumlara örnek olarak, devletin toplumsal azınlıklara ait çocukların, diğer çocuklardan farklı olarak yaşadığı yoksulluğun ve toplumsal ötekileştirmenin nedenlerini ve sonuçlarını ele almaya yönelik olarak (uygun şekilde ayrıştırılmış verilere dayanan) hedefli pozitif tedbirler almakta başarısız olması gösterilebilir.

4.3. İyi Uygulamaları Temel Alarak En İyi Uygulamaları Geliştirmek

Komite çalışmalarında en iyi uygulama örneklerine açıkça atıfta bulunmasa da, Devletlerin yoksulluğu ele almak üzere gerçekleştirdiği eylemlerin, ASHK'nin pozitif olarak değerlendirdiği unsurlarını tanımlamak mümkündür. Bu unsurlar aşağıdaki gibidir:

- nüfusun yaşam koşullarının ele alındığı ve karar vericilerin hükümetin stratejik hedeflerini belirlerken kullanabileceği göstergelerin ve istatistiklerin (örn. gelir dağılımı istatistikleri veya ergenlere, evsizlere ve diğer hassas gruplara ilişkin istatistikler) sürekli olarak geliştirilmesi;¹²⁷
- yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunan sosyal transferler¹²⁸;
- ilgili raporlama döneminde hükümetin sosyal korumaya yaptığı harcamaların, GSMH içindeki oranındaki artışlar¹²⁹;
- ulusal yoksullukla mücadele eylem planı nezdinde, sivil toplum kuruluşları, araştırma/danışma mercileri ve meslek kuruluşları ile belediyelerin ve toplumsal ortakların yer aldığı kapsamlı istişareler¹³⁰;
- alınan tedbirlerin temel sosyal haklara erişimin geliştirilmesi üzerinde olumlu bir etki yarattığı durumlar¹³¹;
- ulusal düzeyde bir yoksulluk izleme ve değerlendirme aracının var olması¹³²;
- sosyal refah ve güvenlik sisteminde belirli grupların (örn. geniş aileler ve ülkeye yeni gelmiş olan göçmenler) yoksulluğunu hedef almak üzere gerçekleştirilen tadilatlar¹³³;
- ilgili tüm bakanlıkların ve servislerin aldığı yoksullukla ve toplumsal dışlanmayla mücadele tedbirlerinde etkili koordinasyon sağlanması¹³⁴.

Komite yorumlarını ulusal koşulların sınırlandırmakta ve hem çocuk yoksulluğu hem de Madde 30 ile ilgili ulusal koşulları doğrudan birbirleriyle karşılaştırmaktan kaçınmak için dikkatli davranmaktadır. Bu

¹²⁵ ERRC - Portekiz, adı geçen eser, para. 71.

¹²⁶ COHRE - İtalya, adı geçen eser, para. 103.

¹²⁷ Conclusions 2017, Finlandiya ve Ukrayna.

¹²⁸ Conclusions 2017, Finlandiya ve İrlanda.

¹²⁹ Conclusions 2017, Finlandiya.

¹³⁰ Conclusions 2017, Hollanda.

¹³¹ Bkz., örn. Conclusions 2005, Slovenya.

¹³² Bkz., örn. Conclusions 2017, Portekiz.

¹³³ Conclusions 2017, İsveç.

¹³⁴ a.g.e..

yaklaşım, aynı zamanda “en iyi” (ve hatta bazen “iyi”) uygulamaların belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Bununla birlikte, Komite Madde 30’a ilişkin ayrıntılı yorum bildirimlerini hâlihazırda sunmuş durumdadır (daha fazla bilgi için Bölüm 3’e bakınız). Bu bildirimler, Madde 30’a uygun bulunmuş olan devletlere ilişkin Komite çıkarımlarının analiziyle birleşerek, çocuk yoksulluğuyla mücadelenin farklı noktaları açısından en iyi uygulamaların tespitine rehberlik etmektedir.

4.4. Sonuç

Madde 30’un uygulama süreci için “herkese uyan” tek bir en iyi uygulama modeli yoktur. Bu alandaki devlet çalışmalarının etkinliğinin, siyasi irade, (mali, teknik, kurumsal veya diğer) kaynakların erişilebilirliği ve ulusal kapasiteden etkilenmesi kaçınılmazdır. Bu etki, Komitenin yaklaşımında göz önünde bulundurulmaktadır; Komite yoksulluk ve toplumsal dışlanmayla mücadele süreçleri için tek bir ideal çözüme işaret etmek yerine, devletlerin bu alandaki faaliyetlerine dâhil edilmesi gereken farklı unsurların altını çizmiştir. Komite bu alanda kapsamlı bir rehber sunmuşsa da, devletlerin şüphesiz bu alanda atabileceği adımlar vardır. Ulusal düzeydeki karar vericilere yönelik Madde 30 eğitimlerinin ve raporlama ve toplu şikayet prosedürlerinin ötesine geçen devlet-Komite diyaloglarının düzenlenmesi, karmaşık, geniş kapsamlı ve çok genel bir hüküm olarak görülebilen bu hükmün “gizeminin çözülmesine” faydalı ve önemli katkılar sağlayacaktır.

5. Sonuç: Avrupa Konseyi’nin Çocuk Haklarına Uygun Yoksullukla Mücadele Uygulamalarının İlerletilmesindeki Rolü

Bu rapor, Avrupa Konseyi’nde çocuk yoksulluğuna ve çocuk haklarına odaklanmıştır. Rapor, AK üye devletleri tarafından çocuk haklarına uyumlu bir şekilde kullanılacak temel çerçeve olarak Avrupa Sosyal Haklar Komitesi tarafından yorumlandığı şekliyle Avrupa Sosyal Şartı’na işaret edilmektedir. Bununla birlikte, çocuk yoksulluğuna son verilmesi için, hem yerel hem de bölgesel düzeylerde bütünleşik adımların atılması gerekmektedir ve Avrupa Konseyi bu çalışmaların desteklenmesi ve ileriye taşınması açısından hayati bir rol üstlenmektedir.

Birçok AK organı bu ihtiyacın tamamıyla farkındadır ve bu yönde adım atmaya istekli olduğunu ifade etmiştir. Raporun daha önceki bölümlerinde, Avrupa Konseyi’nin Çocuk Hakları Stratejisi’nin çocuk yoksulluğunu, Avrupa Konseyi’nde çocuk hakları açısından önemli bir zorluk olarak tespit etmiş olduğundan övgüyle bahsedilmiştir. Stratejide AK’nin “ekonomik kemer sıkma dönemlerinde özellikle öne çıkan aile ve çocuk haklarının muhafaza edilmesine yönelik asgari standartlar sunan kilit belge olarak Avrupa Sosyal Şartı’nı” destekleme taahhüdünün belirtilmesi tabii ki çok olumlu bir adımdır.¹³⁵

Buna karşın, Avrupa Sosyal Şartı’nın AK alanı içerisinde çocuk yoksulluğuyla mücadeleye yönelik faaliyetler için bir yol haritası olarak kullanılabileceği kapsam, şimdi olduğundan kuşkusuz daha geniştir. Mevcut durumda, AK Bakanlar Komitesi’nin doğrudan çocuk yoksulluğuyla ilişkili Tavsiye Kararlarında Şarta sık sık atıfta bulunmaktadır, ancak bu Tavsiye Kararlarının uygulanması bağlamında Şarta gösterilen ilgi sınırlı kalmıştır.¹³⁶

¹³⁵ Council of Europe, “Strategy for the Rights of the Child” supra n28, 10.

¹³⁶ Bkz., örn. Recommendation CM/Rec(2011)12 of the Committee of Ministers on children’s rights and social services friendly to children and families; Guidelines on child-friendly health care (21 September 2011); and Recommendation Rec(2006)19 of the Committee of Ministers to member states on policy to support positive parenting; Recommendation CM/Rec(2013)2 of the Committee of Ministers to member states on ensuring full inclusion of children and young persons with disabilities into society.

Şartın ve Komite tarafından çocuk yoksulluğuyla mücadeleyle yönelik çocuk haklarına uygun tedbirler konusunda ortaya koyulan parametrelerin, Avrupa Konseyi'nde sosyal politika ve sosyal ilişkiler bağlamında görevleri bulunan aktörlerinin çocuk yoksulluğu odaklı planlamalarına ve faaliyetlerine etkili bir şekilde dâhil edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda özel olarak Şartın Parlamento Meclisi bünyesindeki organların çocuk yoksulluğuyla mücadele çalışmaları açısından getirdiği sonuçlara yönelik kavrayışın ve farkındalığın artırılması için çalışmalar yürütülmelidir: örneğin, Sosyal İlişkiler, Sağlık ve Sürdürülebilir Kalkınma Komitesi (ve Sosyal İlişkiler, Çocuklar ve Avrupa Sosyal Şartı Alt Komiteleri), Eşitlik ve Ayrımcılık Yapmama Komitesi ve Hukuk İşleri ve İnsan Hakları Komitesi'nde ilgili farkındalık ve kapasite artırılmalıdır.

Stratejinin uygulanmasına ilişkin İlk Raporun esasında aşağıdaki ifadeye yer verilmektedir:

“Bireylerin sosyal haklardan etkin bir şekilde yararlanabilmesi, çocuğun insan onurunun teslim edilmesi için bir temel oluşturmaktadır. Avrupa Sosyal Şartı (Gözden Geçirilmiş) ile, çocukların ve ailelerinin sosyal haklarının korunmasına yönelik açık ve net kıyas noktaları öngörülmektedir. Dolayısıyla, bu belgenin onaylanması ve etkili bir şekilde uygulanması ve toplu şikayet prosedürünün daha geniş ölçekte kabul görmesi, çocuk yoksulluğunun ve bununla birlikte diğer birçok çocuk hakkı ihlalinin ortadan kaldırılmasında önemli bir adım olacaktır.”

Dolayısıyla, Stratejinin geri kalan uygulama dönemindeki (2020-2021) uygulamalarında sosyal haklara daha fazla dikkat edilmesi gerektiği açıktır. İlk uygulama raporunda sunulan, Çocuk Hakları Geçici Komitesi'nin (CAHENF) 2018-2019 görev tanımına çocuğa duyarlı bütçeleme ve çocuk etki değerlendirmesi alanındaki çalışmaların geliştirilmesi görevinin eklenmesi tavsiyesinin kabul edilmiş olması olumlu bir gelişmedir.¹³⁷ Hem hak bütçeleme hem de çocuk hakları etki değerlendirmesi kavramlarının, politikalara ve bütçeye yönelik karar verme süreçlerine çocuk haklarına uygun bir yaklaşımın geliştirilmesi açısından hayati bir önem taşıdığı düşünülmektedir.¹³⁸ Bu noktada, CAHENF bu araçlara ilişkin çalışmalarında genellikle üye devletler arasındaki bilgi alışverişlerini incelemiş ve Stratejinin yoksullukla ilgili unsurları henüz derinlemesine ele alınmamıştır.¹³⁹ Organın, hem mevcut Stratejinin uygulama dönemi içerisinde hem de bu dönemden sonra çocuk yoksulluğu ve çocuk hakları meselesini daha etkili bir şekilde değerlendirmesi hayati önem taşımaktadır.

Aynı şekilde, Çocuk Hakları Dairesi çocuk yoksulluğu ve sosyal haklara ilişkin çalışmalarını arttırabileceği, güçlü bir konumdadır. Dairenin, çocukların sosyal haklarının AK'nin genel yoksullukla mücadele çalışmalarındaki yerini genişletmek üzere ilgili AK organlarıyla işbirliği yapabileceği bir alan vardır. Bu işbirliğinde, çocuk dostu hizmetler ve ayrımcılıkla mücadele konularında hâlihazırda yapılmış olan çalışmalar temel alınabilir ve 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi'ne ve AK Avrupa'da Mülteci ve Göçmen Çocukların Korunması Eylem Planı'na yönelik çalışmalarla bağlantılar kurulabilir.¹⁴⁰

Son olarak, Komite de daha ileri adımlar atabilir ve bu adımları atmalıdır. Çocuk yoksulluğunu ilgili temaların kesiştiği bir konu olarak ele almalı ve bu konunun farklı unsurlarını, birçok Şart hükmüne yönelik çalışmalarında göz önünde bulundurmalıdır. Aynı zamanda, Madde 30'a getirdiği yaklaşımı daha

¹³⁷ Terms of Reference of the Ad (2018-2019), Excerpt from CM(2017)131-addfinal (24 November 2017).

¹³⁸ Bkz., örn. UN Committee on the Rights of the Child, “General Comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)”, UN Doc. CHS/C/GC/19 (2016); UN Office of the High Commissioner Human Rights (OHCHR), “Towards Better Investment in The Rights of the Child”, UN Doc. A/HRC/28/33 (2014).

¹³⁹ Bu sonuç, CAHENF'in Web sitesinde de erişime sunduğu toplantı tutanaklarına dayanmaktadır.

¹⁴⁰ Council of Europe Action Plan on Protecting Refugee and Migrant Children in Europe, adopted at 127th Session of the Committee of Ministers (Nicosia, 19 May 2017).

ayrıntılı bir şekilde ortaya koyarak, bu hükmün getirdiği yükümlülüklerin kapsamını, hükme tabi olan devletler açısından daha açık ve net bir hale getirmelidir. Böylece, Madde 30' u henüz kabul etmemiş olan devletlerin, bu hükmün ulusal uygulama çalışmaları çerçevesinde yönetilebilirliği ve sağladığı çerçevenin çocuk haklarının etkililiğine getireceği faydalar konusunda teşvik edilmesi sağlanacaktır. Komitenin, çocuk yoksulluğuna daha keskin bir şekilde odaklanması da gerekmektedir. Çocuk yoksulluğunun Avrupa için çok ciddi ve süregelen bir sorun olarak öne çıktığı- ve çocukların özellikle toplumsal, ekonomik, siyasi ve yasal açılardan ötekileştirilmiş bir grup olarak kabul edildiği - bu dönemde, çocuk yoksulluğu daha yoğun bir ilgiyi hak eden bir alandır; mevcut durumda, çocuk yoksulluğu Komitenin hem Madde 30'a hem de daha geniş bağlama yönelik çıkarımları çerçevesinde yalnızca duruma özgü bir bakışla ele alınmaktadır.

Çocuk yoksulluğu çalışmalarının kavramsallaştırılması ve çocuk haklarına uygun şekilde yürütülmesi için değerlendirilebilecek muazzam bir alan vardır. Avrupa Konseyi üye devletleri ve organları hem bu amaçla ihtiyaç duydukları çerçeveye sahiptir hem de Komite'nin devletlerin atmaları (ve atmamaları) gereken adımlara ilişkin kapsamlı rehberlerinden yararlanabilmektedir. Avrupa Sosyal Şartı ile tanımlanan çocuk haklarının, çocuk yoksulluğunun ve toplumsal dışlanmanın hafifletilmesine yönelik ulusal çalışmalara dâhil etme adımının geciktirilmesi için herhangi bir gerekçe olamaz. Aslına bakılırsa, bu adımın hala atılmamış olması, kendi başına bir çocuk hakları ihlalidir.

1961'de kabul edilen ve 1996'da gözden geçirilmiş olan Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ekonomik ve sosyal haklar alanındaki karşılığıdır. İstihdam, konut, sağlık, eğitim, sosyal koruma ve refahla ilgili birçok insan hakkı bu belgeyle güvence altına alınır.

Pan-Avrupa düzeyinde, Şartta tanımlanan sosyal hakların bu kadar kapsamlı ve eksiksiz bir şekilde korunmasını sağlayan başka hiçbir hukuki belge yoktur.

Bu nedenle Şart, Avrupa'nın Sosyal Anayasası olarak görülmekte ve kıtanın insan hakları mimarisinin temel bir bileşenini temsil etmektedir.

Avrupa Konseyi, kıtanın önde gelen insan hakları kuruluşudur. Tüm Avrupa Birliği üyeleri dahil olmak üzere 47 üye devletten oluşmaktadır. Avrupa Konseyi üyesi tüm ülkeler, insan haklarını, demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü korumak için tasarlanmış bir anlaşma olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne imza atmıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Sözleşme'nin üye devletlerdeki uygulamalarını denetlemektedir.